Globethics Repository

Norges Integritetssystem - Ikke Helt Perfekt? [Norway's Integrity System - Not Perfectly?]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Book
Authors	Renå, Helge
Publisher	Transparency International
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-11 11:13:16
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/187543

TRANSPARENCY INTERNATIONAL NORGE

NORGES INTEGRITETSSYSTEM - IKKE HELT PERFEKT?

FORFATTER
Helge Renå

www.transparency.no

Dato 03.06.2012
ISBN 978-82-998222-5-1
Copyright © Transparency International Norge og forfatterne
Grafisk design: Kaland Marketing
Trykk: 07 Gruppen AS

Takk til Charlotte Bäckström som har inpirert til design og layout.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL NORGE

NORGES INTEGRITETSSYSTEM - IKKE HELT PERFEKT?

FORFATTER
Helge Renå

INNHOLD

Forord....s. 5
Forkortelser....s. 6
Innledning: En studie av Norges integritetssystem....s. 7
Sammendrag....s. 13
Landprofil....s. 25
Korrupsjonsprofil....s. 33
Anti-korrupsjonsarbeid....s. 45
1. Stortinget....s. 59
2. Regjeringen....s. 81
3. Domstolene....s. 99
4. Offentlig sektor....s. 119
5. Politi og påtalemyndighet....s. 151
6. Valgordningen....s. 171
7. Stortingets ombudsmann for forvaltningen....s. 187
8. Riksrevisjonen....s. 201
9. Politiske partier....s. 217
10. Media....s. 239
11. Sivile samfunn....s. 259
12. Næringslivet....s. 273
Litteraturliste....s. 294
Vedlegg 1 – oversikt over informanter....s. 309
Vedlegg 2 – NIS indicator sheet....s. 310

FORORD

National Integrity System (NIS) måler sårbarhet og korrupsjonsrisiko i viktige samfunnsinstitusjoner. Rapporten danner sluttresultatet av den første nasjonale integritetsstudien (heretter kalt NIS-studien) som er gjennomført i Norge. NIS-studien bygger på en metode som er utarbeidet av Transparency International. Studien ble gjennomført sommeren/høsten 2011 og våren 2012. Rapporten er ført i pennen av forsker Helge Renå ved Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Kapitlet om de politiske partiene er skrevet av PhD-stipendiat ved Universitetet i Oslo Anders Ravik Jupskås. Renå har gjennomført studien på oppdrag for Transparency International Norge (TI-N). Forsker Staffan Andersson (Linnéuniversitetet) har vært faglig veileder. Spesialrådgiver Gro Skaaren-Fystro i TI-N har vært leder for prosjektet.

TI-N takker Finansmarkedsfondet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet for økonomisk støtte til prosjektet.

Det ble opprettet en referansegruppe bestående av representanter med lang og bred erfaring innenfor ulike områder relevante for denne studien. Gruppen har bestått av Kari Hesselberg (Kommunesektorens organisasjon), Tina Søreide (Chr. Michelsens Institutt), Dag Nenningsland (Riksrevisjonen), Trygve Laake (Direktoratet for forvaltning og IKT), Åsfrid Betten (PricewaterhouseCoopers), Anne-Mette Dyrnes (Borgarting lagmannsrett), Lise Stensrud (Norad), Beate Slydal (Amnesty International) og Erik Lundeby (Næringslivets Hovedorganisasjon). Gruppen har hatt tre møter. De har i tillegg gitt skriftlige kommentarer og innspill i flere omganger. Medlemmenes deltakelse har vært basert på frivillighet, og de har avlagt en betydelig innsats i dette arbeidet. Referansegruppen fortjener en stor takk. En takk fortjener også alle informantene som sa seg villig til å stille opp til intervju for denne studien, mange av disse har også kommentert enkelte kapittelutkast. Rapporten har vært gjennom NIBRs rutiner for kvalitetssikring.

Forskeren er ansvarlig for analysedelen av NIS-studien. Referansegruppen har gitt innspill og råd i forskningsprosessen. TI-N er ansvarlig for rapportens anbefalinger.

TI-N håper at studien bidrar til å fremme bevissthet om korrupsjonsrisiko og styrke arbeidet for integritet og åpenhet i de norske samfunnsinstitusjonene.

Generalsekretær Guro Slettemark Styreleder Christian Hambro

FORKORTELSER

BNP	Bruttonasjonalprodukt
CPI	Corruption Perception Index
DA	Domstoladministrasjonen
DnD	Den norske dommerforening
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT
Doffin	Database for offentlige innkjøp
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EU	Den europeiske union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
FAD	Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet
FO	Stortingets forretningsorden
FOA	forskrift om offentlige anskaffelser
fvl	forvaltningsloven
GCB	Global Corruption Barometer
GRECO	Group of States against Corruption
grl	Grunnloven
Kofa	Klagenemnda for offentlige anskaffelser
kml	kommuneloven
KS	Kommunesektorens organisasjon
LDO	Likestillings- og diskrimineringsombudet
LLR	Land-for-land-rapportering
LOA	lov om offentlige anskaffelser
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet
NHO	Næringslivets handelsorganisasjon
NIS	Nasjonalt integritetssystems studie
NKRF	Norsk kommunerevisorforening
Norad	Direktoratet fir utviklingssamarbeid
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PWYP	Publish What You Pay
SSB	Statistisk sentralbyrå
strl	straffeloven
TI	Transparency International
TI-N	Transparency International Norge
TJN	Tax Justice Norge
tml	tjenestemannsloven
tvml	tvistemålsloven
UD	Utenriksdepartementet

INNLEDNING: EN STUDIE AV NORGES INTEGRITETSSYSTEM

Denne rapporten danner sluttresultatet av den første nasjonale integritetsstudien som er gjennomført i Norge, og bygger på en metodikk som er utarbeidet av Transparency International i samarbeid med internasjonale fagfolk og eksperter. Dette metodiske rammeverket er anvendt i denne studien med noen tilpasninger som har vært gjort for å tilpasse rammeverket til norske forhold. I 2011 ble det satt i gang NIS-studier i 23 EU-land med økonomisk støtte fra EU-kommisjonen, som skal resultere i 23 landrapporter (tilsvarende den du nå leser), samt en regional rapport som ser på generelle likheter og ulikheter mellom landene. Den regionale rapporten og de fleste av landrapportene er nå ferdige, og tilgjengelige på Transparency Internationals nettsider. Den norske NIS-studien har skjedd parallelt med disse prosessene, og funn fra den norske studien er også lagt til grunn for den regionale rapporten. Fra tidligere er det nærmere 70 Transparency International-avdelinger som har gjennomført en NIS-studie.

Innledningsvis understrekes det at denne rapporten, og NIS-metodikken, anvender et antikorrupsjonsperspektiv – rapportens vurderinger er gjort ut ifra et slikt perspektiv. Det er ikke dermed sagt at det ikke finnes andre hensyn som kan være av betydning. For eksempel må behovet for nye lover og regler, eller nye kontrolltiltak, alltid avveies mot andre hensyn som for eksempel styringseffektivitet.

LESERVEILEDNING

Det anbefales at dette innledningskapitlet om hvordan NIS-metodikken er bygget opp leses først. Deretter kan de enkelte søylekapitlene leses uavhengig av hverandre. Sammendraget fokuserer på noen av svakhetene som denne studien peker på. For en bredere gjennomgang av én søyles styrker og svakheter, bør en derfor lese søylekapittelet. Det gjøres oppmerksom på at det sett av underspørsmål som ligger til grunn for hvert enkelt indikatorspørsmål i søylekapitlene er lagt ved som vedlegg. Leseren kan på den måten, hvis ønskelig, se hva de enkelte indikatorspørsmålene legger vekt på.

HVA MENES MED ET NASJONALT INTEGRITETSSYSTEM?

Slik Transparency International definerer det, består et lands nasjonale integritetssystem av de institusjonene i et land som er viktige for kampen mot korrupsjon. Når disse institusjonene er velfungerende utgjør de et sunt og robust nasjonalt integritetssystem – et system som er effektivt i kampen mot korrupsjon som en del av den større kampen mot maktmisbruk og annen korrumperende atferd mer generelt. På den annen side, når disse institusjonene er preget av mangelfull regulering og manglende ansvarliggjøring, er det grunn til å tro at risikoen for korrupsjon og annen korrumperende atferd øker, med de negative effekter dette har for viktige samfunnsmål som rettferdig vekst, bærekraftig utvikling og sosial utjevning. Derfor vil styrking av det nasjonale integritetssystemet også kunne bidra til et bedre styresett og gi et mer rettferdig samfunn.[1]

Denne studien undersøker de tolv søylene (institusjonene) som, i NIS-metodens terminologi, utgjør det samlede integritetssystemet i Norge[2]:

Stortinget	Politi og påtalemyndighet	Politiske partier
Regjeringen	Valgordningen	Media
Domstolene	Stortingets ombudsmann	Sivile samfunn
Offentlig sektor	Riksrevisjonen	Næringslivet

HVORDAN VURDERES INSTITUSJONENE?

Hvorvidt en institusjon kan sies å være robust, velfungerende og kjennetegnet av integritet, kan vurderes på mange måter. I NIS-metodikken blir de tolv institusjonene vurdert langs tre dimensjoner: *kapasitet*, *styring og ledelse* og *rolle*. Hver dimensjon består av et sett med indikatorspørsmål som besvares kvalitativt, i form av en tekst, og kvantitativt, ved at hver indikator gis poeng etter noen gitte kriterier. Figuren på neste side illustrerer skjematisk den faste analyserammen som anvendes på hver enkelt institusjon.

1 Se s. 3 i *EU NIS Toolkit and approach 2011*, URL: http://transparency.dk/wp-content/uploads/2011/06/Metode_toolkit_NIS1.pdf Sist besøkt 31.03.2012.

2 NIS-metoden består egentlig av 13 søyler. Den trettende og siste søylen er Anti Corruption Agency. Norge har ikke noe eget nasjonalt antikorrupsjonsorgan og søylen er derfor utelatt for den norske studien. Det nærmeste en kommer noe slikt i Norge er Økokrim, som er den sentrale enhet for etterforsking og påtale av økonomisk kriminalitet. Økokrim er imidlertid ikke en egen selvstendig institusjon og er underlagt henholdsvis Riksadvokaten og Politidirektoratet. Se kapittel 5. Politi og påtalemyndighet for nærmere omtale.

NIS søylene											
Stortinget	Regjeringen	Domstolene	Den offentlige sektor	De politiske partier	Politiet og anklage-myndigheten	Valgenheten	Stortingets ombudsmann	Riksrevisjonen	Mediene	Sivilsamfunns-organisasjonene	Det private erhvervsliv

Dimensjoner	Kapasitet				Ledelse og styreform						Rolle
Indikatorer	Ressurser		Uavhengighet		Gjennom-siktighet		Ansvarlighet		Integritet		Individuell fra søyle til søyle
	Lov	Praksis	Lov	Praksis	Lov	Praksis	Lov	Praksis	Lov	Praksis	Lov og praksis

Dimensjonen kapasitet består av indikatorene ressurser og uavhengighet. Dimensjonen styring og ledelse består av indikatorene åpenhet og innsyn, ansvarlighet og integritetsmekanismer. Dimensjonene kapasitet og styring er lik for alle søylekapitlene i den forstand at de inneholder de samme indikatorene. Alle disse indikatorene er todelt, der den ene går på lovverk mens den andre går på praksis. Den siste dimensjonen – rolle – består av en til tre indikatorer. Det varierer mellom de ulike søylekapitlene. Disse indikatorene går mer spesifikt på hvilken rolle den aktuelle institusjonen har i det korrupsjonsforebyggende arbeidet, her skilles det ikke mellom lovverk og praksis. Tabellen under gir en generell forklaring på hva som er det/de sentrale spørsmålet/spørsmålene innenfor de ulike indikatorene. Hva konkret indikatorene sikter til, vil variere noe mellom de respektive institusjonene, men det vil fremgå av den faktiske spørsmålstillingen i hvert søylekapittel.

Indikator	Beskrivelse
Ressurser	I hvilken grad har institusjonen tilstrekkelig med ressurser til å utføre sin rolle.
Uavhengighet	I hvilken grad institusjonen er tilstrekkelig uavhengig, blant annet om institusjonen blir utsatt for utilbørlig press eller overstyring av andre aktører
Åpenhet og innsyn	I hvilken grad det er mulighet for åpenhet og innsyn i institusjonens aktiviteter
Ansvarlighet	I hvilken grad det finnes mekanismer og ordninger som sørger for at institusjonen holdes ansvarlig for sine aktiviteter
Integritetsmekanismer	I hvilken grad det finnes mekanismer som sikrer institusjonens integritet. her siktes det særlig til bestemmelser som sikrer at institusjonens representanter opptrer på en rederlig måte, herunder etiske retningslinjer, habilitetsbestemmelser, rutiner for varsling m.v.

NÆRMERE OM STUDIENS INNRETNING

Spørsmålene studien adresserer er til dels omfattende, og følgelig er det krevende å gi et fullgodt svar på dem. Rapporten er blitt utført med bakgrunn i en detaljert metodebeskrivelse, og studiens analyser og vurderinger er så langt mulig basert på foreliggende dokumentasjon. Det er med andre ord mulig for leseren å etterprøve studiens vurderinger og analyser. Det er imidlertid ikke til å komme fra at i en studie som denne vil det alltid være et visst innslag av skjønn i vurderingene som blir gjort, herunder poengsettingen for hver enkelt indikator. Der vurderingene bygger på et begrenset materiale, påpekes det eksplisitt. Når det er sagt, er studien utarbeidet, gjennomlest og validert med bistand fra en rekke norske eksperter og fagfolk fra forskjellige områder.

DATA

Studiens vurderinger baserer seg på en gjennomgang av lover og regler, dokumentstudier av foreliggende forskning og utredninger, samt ekspertintervjuer med både sentrale representanter for institusjonene og eksterne eksperter. Totalt har det vært gjennomført dybdeintervju med 28 personer.[3] Så langt mulig er informasjon fra informantene kryssjekket med andre kilder.

Alle kapitler er validert av studiens rådgivningsgruppe, og kapittelutkast har også i de fleste tilfeller blitt oversendt til informantene for kommentarer. Studien er styrt og strukturert av et sett indikatorark (*indicator score sheets*), som er utviklet av TIs sekretariat i Berlin. Hver indikator er besvart med bakgrunn i et indikatorark som består av et overordnet spørsmål (som er gjengitt i søylekapitlene), en rekke veiledende underspørsmål som angir hva som skal vektlegges i besvarelsen av indikatorspørsmålet, samt retningslinjer for poengsetting på hver indikator. Indikatorarkene er lagt ved som eget vedlegg for å synliggjøre, så langt mulig, hva som ligger til grunn for studiens vurderinger og analyser. De er utviklet på bakgrunn av internasjonale erfaringer om god praksis, samt TIs verdensomspennende erfaring på området. I alt dekker studien nærmere 150 indikatorer (cirka tolv indikatorer per søyle). Da formålet er en bred, snarere enn en dyptgående, analyse, er de fleste søylekapitlene på mellom 10 og 20 sider.

3 Se vedlegg 1 for oversikt over hvem som er intervjuet.

POENGSYSTEMET

Selv om NIS-studien er en kvalitativ vurdering, gis hver indikator en poengsum som danner grunnlaget for utformingen av NIS-templet (se figur i sammendraget). Formålet med poenggivningen er å sammenfatte og fremheve søylenes viktigste styrker og svakheter på en lettfattelig måte. Det skal også gjøre det lettere for leseren å heve blikket og se hele systemet i fugleperspektiv. Poengsettingen for hver indikator gjøres etter en femtrinns skala fra en til fem og omregnes så til en femtrinns skala fra 0 til 100 (0, 25, 50, 75, 100). Deretter beregnes en poengsum for hver dimensjon (tilsvarer gjennomsnittet av poengene for hver indikator) og gjennomsnittet av de tre dimensjonene tilsvarer den samlede poengsummen for den enkelte søyle. Poengsummen for hver søyle angir kvaliteten på søylens integritetsstruktur. Hvis en institusjon eller sektor får lav poengsum, betyr ikke det at den (og dens ledere) er "korrupt". Derimot betyr det at hvis en institusjon, og eventuelt dens ledere, er "korrupte", så er de institusjonelle ordningene for å hindre dem og for å avsløre dem svake.

Ansvaret for poengsettingen ligger i utgangspunktet hos utrederteamet, men den har også blitt kommentert og vurdert av rådgivningsgruppen og informantene. Det finnes ingen internasjonal styringsgruppe som sammenstiller og vurderer de enkelte lands poenggivning opp mot hverandre. Derfor er det ikke mulig å gjøre en direkte sammenligning eller faktisk rangering av landene på bakgrunn av poengnivåene i de forskjellige NIS-studiene. Derimot kan en gjennom kvalitative sammenligninger få innsikt i forskjeller mellom landene innenfor de respektive søylene, herunder de enkelte indikatorene.

Sammendrag

SAMMENDRAG

Dette er første gang det gjennomføres en *National Integrity System Assesment* (NIS-studie) i Norge. Formålet med studien er å fremme bevissthet om korrupsjonsrisiko, sårbarhet og håndtering av risiko i viktige samfunnsinstitusjoner.

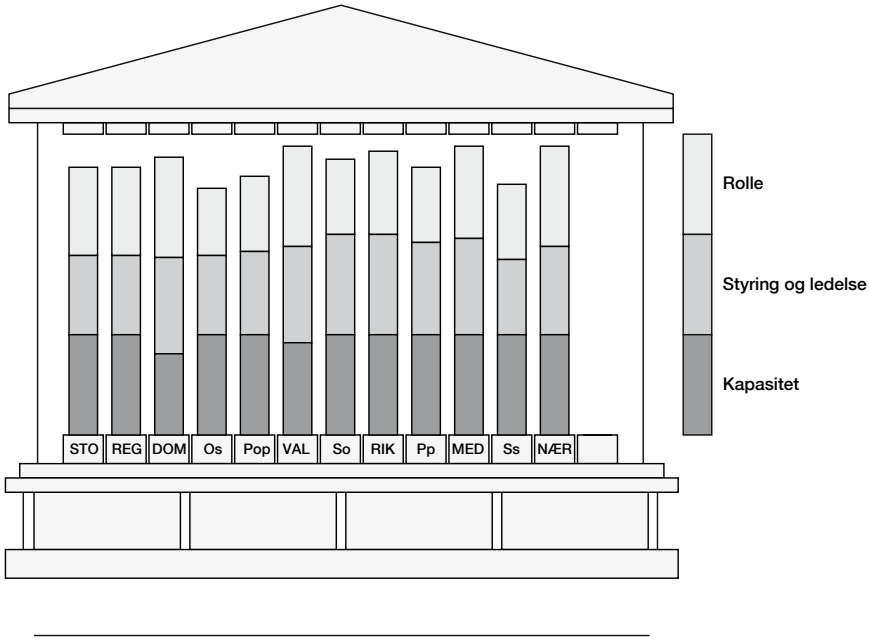
NIS-studien bygger på en metode som er utarbeidet av Transparency Internationals sekretariatet i Berlin. I studien vurderes tolv sentrale institusjoner og sektorer (heretter også kalt søyler) både ut fra gjeldende lovverk og praksis. Vurderingene baserer seg på en gjennomgang av lover og regler, dokumentstudier av foreliggende forskning og utredninger, samt intervjuer med sentrale representanter for institusjonene og eksterne eksperter.

Studien gir en beskrivelse og vurdering av hvor godt søylene fungerer etter de kriterier og indikatorer NIS-metoden anviser. Ambisjonen er å identifisere søylenes sterke og svake sider vurdert ut fra et korrupsjonsforebyggende perspektiv. Åpenhet og innsyn, uavhengighet og systemer for ansvarliggjøring er sentrale begreper her.

ET VELFUNGERENDE INTEGRITETSSYSTEM, MEN…

Den overordnede vurderingen er at Norges integritetssystemer stort sett er velfungerende. Alle søylene får en total poengsum på 82 eller høyere, noe som må sies å være svært bra.

Norges integritetssystem



STO.	Stortinget	RIK.	Riksrevvisjonen
REG.	Regjeringen	Pp.	Politiske partier
DOM.	Domstolene	MED.	Media
Os.	Offentlig sektor	Ss.	Sivile samfunn
Pop.	Politi- og påtalemyndigheten	NÆR.	Næringslivet
VAL.	Valgordningen	.	
So.	Stortingets ombudsmann		

Norge vurderes å ha et robust system bestående av institusjoner som stort sett har tilstrekkelige ressurser for å utføre sitt arbeid og kan operere uavhengig og selvstendig. Videre kan ingen av de undersøkte sektorer sies å være utsatt for mye uberettiget press fra eksterne aktører.

De norske korrupsjonsbestemmelsene er både vide og strenge. De gjelder for offentlig og privat sektor, aktiviteter innenlands som utenlands.

Selv om alle søylene kommer poengmessig godt eller svært godt ut, finner man i studien også svakheter innenfor alle søylene. Noen av svakhetene finnes i selve lovverket, mens andre knytter seg til praksis. Omfanget av svakhetene og alvoret i dem varierer. Studiens brede tilnærming har begrenset muligheten til å gå detaljert inn på enkeltpunkter. Derfor vil det i en del tilfeller være behov for mer målrettede studier for å oppnå mer inngående kunnskap om *omfang*, årsaker og hvilke *tiltak* som kan være aktuelle for å få bukt med svakhetene. I den resterende delen av sammendraget fokuseres det primært på noen av svakhetene det er pekt på i studien. For en bredere gjennomgang av hver enkelt søyles sterke og svake sider, vises det til de enkelte kapitlene. Til slutt i sammendraget gis Transparency Internatonal Norges anbefalinger om videre oppfølging og hva som bør gjøres for å styrke det norske integritetssystemet.

Mulighet til større åpenhet og økt innsyn

Praktisering av åpenhet og gode muligheter for innsyn er viktig for å forebygge korrupsjon og annen kritikkverdig praksis. Dette er spesielt viktig innenfor offentlige organers beslutningsprosesser, åpenhet om offentlige og private virksomheters finansielle aktiviteter og åpenhet om politikere og offentlige myndighetspersoners økonomiske interesser. Praktisering av åpenhet og innsyn har også et demokratisk aspekt, velgerne bør få vite hvilke vurderinger som ligger til grunn for de vedtak og beslutninger politiske myndigheter og offentlige forvaltning fatter. Det fremholdes ofte som en styrke at det norske samfunnet er åpent – noe som i stor grad er riktig. Åpenheten uttrykkes blant annet gjennom offentleglova som sier at: ”Saksdokument, journalar og liknande register for [offentlige organ] (…) er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov” og at alle kan kreve innsyn. Studien viser at dette bildet må nyanseres.

Offentlig saksbehandling

All saksbehandling i offentlig virksomhet skal arkiveres og journalføres etter bestemmelsene i arkivlova og -forskriften. Men hvilke interne dokumenter som skal journalføres er det til dels opp til det enkelte organ å avgjøre. Organinterne dokumenter skal journalføres: ”så langt organet finn det tenleg”. Offentleglova gjelder i utgangspunktet for all offentlig virksomhet, med noen unntak. Ett av unntakene er offentlig eide selskaper uten ansatte. Disse selskapene forvalter store verdier (på kommunalt nivå ca 25 milliarder kroner) og er i dag unntatt offentleglovas regler og bestemmelser.

Studien finner klare indikasjoner på at dagens praktisering av offentleglova er sprikende. Mer offentlighet, slik loven foreskriver, praktiseres i varierende grad, og mediene og andre opplever ofte problemer med å få innsyn i saksdokumenter og lignende fra offentlige organer. Årsakene synes å være sammensatt. Et komplisert lovverk, eksempelvis når det kommer til hvilke opplysninger som er omfattet av taushetsplikten, kombinert med en frykt for å bryte taushetsplikten (som kan få konsekvenser for den enkelte ansatte) gjør at nekting av innsyn ofte kan oppfattes som den enkleste og minst problemfylte løsningen.

Tilgang til dommer

Nettsiden www.lovdata.no inneholder blant annet en oppdatert versjon av det gjeldende norske regelverket. Dette er offentlig tilgjengelig, men for å få full tilgang til Lovdatas kilder, herunder alle rettsavgjørelser i lagmannsrettene og Høyesterett, må en betale en månedlig abonnementsavgift på 785 kroner.

Politikere og offentlige lederes aktiviteter

Politikerne er folkevalgte og besitter således offentlige tillitsverv og skal representere velgernes interesser. Derfor er det viktig med åpenhet om stillinger, verv, mottakelse av større gaver og andre økonomiske interesser som kan tenkes å påvirke politikerne i deres virke. Stortingsrepresentantene skal melde inn alle sine registrerte verv og økonomiske interesser i henhold til gjeldende økonomireglement. Denne informasjonen er offentlig tilgjengelig, men representantene er kun forpliktet til å melde inn hvilke interesser de har i form av inntekter og eventuelle andre goder. Størrelsen på inntektene og de eventuelle andre godene de mottar må ikke meldes inn. For regjeringsmedlemmene gjelder samme regler for registrering av økonomiske interesser og verv som for stortingsrepresentantene, men med en vesensforskjell, registreringen er basert på frivillighet.

To andre forhold som gjelder stortingsrepresentantene er fraværet av skrevne habilitetsregler og lobbyregister. Dagens praksis er at representantene etter egen vurdering kan velge å fratre en sak hvis vedkommende anser seg som inhabil. Det er allment akseptert at en representant som tidligere har hatt befatning med en sak, ikke regnes som inhabil. Men ifølge kilder til denne studien er det liten tvil om at det forekommer eksempler på uheldig rolleblanding når stortingskomiteene behandler saker, selv om det antas at omfanget er lite.

I studien påpekes det at offentligheten har interesse i å få kunnskap om hvem stortingsrepresentantene møter og hvilke saker de diskuterer.

På kommunalt nivå finnes det et register hvor en kan søke opp hvilke verv og økonomiske interesser de folkevalgte, styrerepresentanter og ansatte i en kommune har. Registeret er basert på frivillighet i dobbelt forstand. Det er for det første opp til den enkelte kommune, og kommunale selskap, å avgjøre om den vil ha et register. Dernest er det opp til hver enkelt kommunepolitiker, -ansatt og styremedlemmer om de vil melde inn sine interesser.

Domstolenes uavhengighet

I vurderingen av domstolenes uavhengighet peker studien på noen kritiske forhold. Det kan bl.a. reises spørsmål om dommeres uavhengighet er tilstrekkelig ivaretatt dersom de er midlertidig ansatt. Uavhengigheten kan bli satt på prøve ved at hensynet til egen stilling kan ha innvirkning på dommerens avgjørelser. Dette gjelder både for dommerfullmektiger og konstituerte dommere.

For å sikre at tilliten til domstolene ivaretas, er det viktig at rekrutteringsprosessene er åpne og at det er like muligheter for alle. Det brukes en del konstituerte dommere i dagens domstoler. For korttidskonstitusjoner (mindre enn seks måneder) er det ingen krav om at stillingen skal utlyses, og ofte gjøres dette ikke i praksis. Ved ansettelse av dommere gir Innstillingsrådet en begrunnet innstilling av tre kvalifiserte søkere i prioritert rekkefølge som sendes til Justisdepartementet for videre behandling. Selve innstillingen er offentlig, men begrunnelsen for rangering er unntatt offentlighet. I studien reises det spørsmål ved om også begrunnelsen for innstillingen burde vært offentlig tilgjengelig.

Selskapers utenlandsvirksomhet

Per i dag er det begrensede krav til norske selskaper om å gjøre rede for økonomien til sine utenlandske datterselskaper, bedre kjent som land-for-land-rapportering. En konsekvens av dette er at norske selskaper som ønsker det, kan unngå åpenhet om store deler av sin virksomhet ved å etablere datterselskaper i sekretessedestinasjoner (også kalt skatteparadis) – stater hvor utenlandske personer og selskaper gis gode muligheter for å skjule informasjon om egen virksomhet og mulighet til å omgå en rekke nasjonale og internasjonale regler. Lukkede selskapsstrukturer gjør det mulig å unndra store midler som skriver seg fra korrupsjon, skatteunndragelser og kapitalflukt. Dette er et problem i alle land, men det er mest alvorlig for fattige lands muligheter for å få til utvikling og bekjempe fattigdom.

ETTERFORSKNING OG RETTSPRAKSIS

Det er mange som har en rolle i arbeidet mot korrupsjon, men til syvende og sist er det politiet og påtalemyndigheten som avgjør hvorvidt en sak skal etterforskes og eventuelt bringes inn for domstolene. Det er avgjørende at politi og påtalemyndighet har kapasitet til å forfølge saker som vekker mistanke. Dette er særlig viktig i korrupsjonssaker, som ofte er svært vanskelig å avdekke og der etterforskningsarbeidet er krevende.

Bevilgningene til politiet har økt markant de seneste årene. Videre viser praksis at politiet og påtalemyndigheten kan forfølge korrupsjonssaker som omhandler små økonomiske beløp. På den annen side finner studien indikasjoner på at politiet og påtalemyndigheten ikke har tilstrekkelige ressurser til å etterforske økonomisk kriminalitet, herunder korrupsjon. En indikasjon er meldinger om at politidistriktenes økoteam på grunn av ressursmangel må la saker ligge selv om det foreligger klare mistanker om korrupsjon. Andre indikasjoner er rekrutteringsutfordringene for Økokrim og økoteamene, blant annet som følge av at kontrolletater og private granskningsselskaper kan tilby bedre lønnsbetingelser. Riksrevisjonens evaluering (2008) av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet, konkluderte blant annet med at politi- og påtalemyndighet utgjør en flaskehals i oppfølgingen av anmeldte saker. Studien går ikke inn på om ressursutfordringene knyttet til etterforskning av økonomisk kriminalitet skyldes prioriteringer fra politi og påtalemyndighetens side eller om de skyldes nivået på samlet ressurstildeling (eventuelt begge deler).

Et annet forhold som kan ha betydning for etterforskningen av korrupsjonssaker er dagens lempningsordning ved brudd på Konkurranseloven, som innebærer et slags amnesti hvis bedriften anmelder seg selv. Økokrim har en uformell avtale med Konkurransetilsynet om at Økokrim ikke skal iverksette etterforskning i kartellsaker som er under vurdering av Konkurransetilsynet og hvor lempning kan bli aktuelt. Hvis et foretak som søker Konkurransetilsynet om lempning for konkurranselovbrudd også er involvert i andre former for økonomisk kriminalitet, som for eksempel korrupsjon, er det derfor vanskelig for Økokrim å iverksette etterforskning. Studien peker på at rettssituasjonen på dette området fremstår som problematisk.

I studien pekes det også på uheldige konsekvenser av at korrupsjon kan straffes etter straffeloven og samtidig møtes med sanksjoner etter lov om offentlige anskaffelser. Det kan se ut til at terskelen for å ilegge foretaksstraff blir høy, fordi det innebærer å bli utestengt som leverandør til det offentlige.

FOREBYGGING

Lover og regler er viktige elementer i et nasjonalt integritetssystem, men er alene ikke tilstrekkelig. Institusjoner består av enkeltmennesker: Ledere og ansatte, politikere og tjenestemenn. En forutsetning for velfungerende og robuste institusjoner er ansatte, ledere og tillitsvalgte med godt etisk gangsyn. Videre skal det være rom for å komme med kritikk og det skal være mulig å melde fra om forhold som virker mistenkelige. Funn i denne studien tyder på at det er behov for å forbedre mulighetene til å fremme slik kritikk.

Norge har varslingsbestemmelser som favner vidt, og vi har kommet lenger enn mange andre land i å regulere varslervernet. Fortsatt er det rom for forbedring ved at virksomheter og ledere legger forholdene bedre til rette for varsling på arbeidsplassen. Rapporter om ansatte som ikke tør å si ifra om kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass, er en indikasjon på at noe kan forbedres.

En forklaring på dagens situasjon kan være manglende kunnskap hos en del ledere om avveiningen mellom ytringsfriheten (Grunnlovfestet rett) og ansattes lojalitetsplikt. Holdningene hos enkelte ledere kan også være en forklaring. Kjennskapen til varslingsbestemmelsene, herunder arbeidsgivers plikt til å legge forholdene til rette for varsling, ser ut til å være for dårlig både i offentlig og privat sektor.

Etter at bestemmelsene om varsling trådte i kraft i 2007, har de vært gjenstand for mye diskusjon, og praktiseringen kan bli bedre. Det er delte meninger i synet på om regelverket bør justeres. Varslervernet kan styrkes ved å fjerne kravet om at arbeidstakers fremgangsmåte skal være forsvarlig, noe som vil kunne senke terskelen for å varsle eksternt. Skeptikerne mener andre hensyn taler imot slike endringer. Sett fra et korrupsjonsforebyggende perspektiv er det viktig med et sterkt varslervern.

Norske journalister og medier har spilt en sentral rolle i opprullingen av mange korrupsjonssaker de seneste årene. Det samme gjelder avsløringer av korrupsjonsrelaterte saker og korrumperende atferd blant offentlige myndighetspersoner og andre sentrale aktører. Mediene har en lav terskel for å rette kritisk søkelys mot politikere og andre ved mistanke om kritikkverdige forhold, mens terskelen er høyere når det gjelder å rette kritisk søkelys på virksomheten innenfor egen bransje. Mediene spiller en viktig rolle i å sette dagsorden for offentlig debatt. Hvilke saker gir store oppslag og stor mediedekning, og på hvilket grunnlag? Og vel så viktig: Hvilke saker får *ikke* oppmerksomhet i mediene? I studien pekes det på at norske medier er blitt kritisert for at de i liten grad driver seriøs pressekritikk av hverandre.

Rapportering om mistenkelige transaksjoner er et viktig bidrag til myndighetenes arbeid mot økonomisk kriminalitet. I studien gjengis det tall fra Økokrim som tyder på at advokater, revisorer, meglere og regnskapsførere underrapporterer mistenkelige transaksjoner. Manglende kunnskap om regelverket, holdninger og mangelfull forståelse av egen rolle kan være mulige forklaringer.

Reguleringen av stortingsrepresentantenes aktiviteter (Integritetsmekanismer – lov) er den eneste enkeltindikatoren som er gitt 25 poeng, noe som er svært lavt. Stortingspensjonssaken fra 2009, hvor tidligere stortingsrepresentanter fikk utbetalt en betydelig stortingspensjon samtidig som de hadde annet lønnet arbeid, og medieoppslagene i 2010 der det fremgikk at enkelte statsråder beholdt gaver fra offisielle besøk til privat bruk, er eksempler på at folkevalgte har utøvd dårlig skjønn. Sakene viser også at bevisstgjøring om egen rolle og holdningsarbeid er viktig også innenfor politikkens område. På den annen side veies forholdet til en viss grad opp av en kritisk og undersøkende presse som avdekker kritikkverdige forhold i Stortingets og stortingsrepresentantenes aktiviteter. I forlengelsen av dette er det verdt å merke seg at korrupsjon ser ut til å ha begrenset oppmerksomhet blant de politiske partiene. For å øke oppmerksomheten om tematikken, og problemstillingene knyttet til fenomenet, pekes det i studien på at også de politiske partiene bør ta initiativ og engasjere seg i disse spørsmålene.

I studien har man også sett på enkelte kontrollordninger. For flere av institusjonene kan ordningene beskrives som en ”kontroll av sine egne”. Et eksempel er Spesialenheten for politisaker som etterforsker saker hvor det er spørsmål om politiet eller påtalemyndigheten har begått straffbare handlinger. Enheten består i hovedsak av tidligere politifolk. Hvis enheten vurderer at det ikke er grunnlag for etterforskning blir saken sendt til politiet for ordinær klagebehandling hvis det vurderes som hensiktsmessig. Et annet eksempel er Tilsynsutvalget for dommere som består av to dommere fra Høyesterett, lagmannsrettene eller tingrettene, en advokat og to medlemmer som er representanter for allmennheten. Hvis en ønsker å anke Tilsynsutvalgets vedtak, blir anken behandlet i tingrettene. Et tredje eksempel er medienes eget tilsynsutvalg (PFU) som består av sju faste medlemmer hvor pressen er representert ved to redaktører og to journalister, mens de tre siste er eksterne representanter. Disse eksemplene viser at det er grunn til å stille spørsmål ved om kontrollorganene er tilstrekkelig uavhengige. Dette er vanskelige avveininger mellom behovet for faglig kompetanse og behovet for distanse til den/de som skal kontrolleres.

ANBEFALINGER

Denne studien peker på både sterke og svake sider ved det norske integritetssystemet. På denne bakgrunn presenterer Transparency International Norge (TI-N) noen anbefalinger som kan bidra til å styrke det norske integritetssystemet. TI-N vil arbeide for at disse anbefalingene blir fulgt opp.

Obligatorisk registrering av folkevalgtes verv og økonomiske interesser

I dag er en slik registrering kun obligatorisk for stortingsrepresentantene. Den bør være obligatorisk også for statsråder og kommunepolitikere. Det bør være full åpenhet om hvilke aktiviteter de deltar i og eventuelle økonomiske ytelser de mottar og størrelsen på disse.

Styrke gjennomsiktigheten hos offentlige myndigheter og forvaltning

Studien finner svakheter i mulighetene for innsyn i offentlige myndigheter og forvaltning – både i lovverket og i praksis. Unntaksbestemmelsene i dagens offentlighetslov er vidtgående og kravene til journalføring er til dels preget av skjønn. To konkrete anbefalinger som vil bidra til å styrke gjennomsiktigheten hos offentlige myndigheter og forvaltning foreslås.

- Fjerne unntaksbestemmelsen for offentlige selskaper uten ansatte
  Det er en rekke offentlige selskaper registrert uten ansatte som til sammen forvalter milliardbeløp på vegne av fellesskapet. Det bør være samme rett til innsyn i disse selskapenes regnskap og andre dokumenter, som det er for andre offentlige virksomheter.

- Bedre praktisering av forvaltnings- og offentleglova
  Dersom ansatte i forvaltningen handler i strid med taushetspliktsbestemmelsene kan det få rettslige konsekvenser, mens det i mindre grad virker å være tilfelle ved brudd på arkiv- eller offentleglova. Som ledd i den forestående evalueringen av offentleglova bør det vurderes om sanksjoner kan bidra til bedre praktisering og etterlevelse av lovens intensjoner. Det bør også vurderes om det bør utformes nye regler om journalføring av organinterne dokumenter. Videre bør myndighetene og forvaltningen sørge for at det iverksettes kompetansehevende tiltak for offentlig ansatte med ansvar for journalføring, samt påse at det drives et kontinuerlig holdningsarbeid for å understreke viktigheten av at politiske myndigheter og offentlig forvaltning praktiserer åpenhet.

Habilitetsregler og lobbyregister for stortingsrepresentantene

Det finnes ikke skrevne habilitetsregler for stortingsrepresentantene, og det er grunn til å tro at eksempler på uheldig rolleblanding forekommer på Stortinget, dog i begrenset omfang. Derfor bør det innføres regler, eller retningslinjer, som gir representantene noen formaliserte føringer for hvordan spørsmål om habilitet skal vurderes. Hvem som møter stortingsrepresentanter på Stortinget og hvilke saker som diskuteres har offentlig interesse. Derfor bør Stortinget vurdere en ordning hvor det registreres hvem representantene møter, hvem disse representerer og hvilken sak(er) som diskuteres. Registeret bør være offentlig tilgjengelig.

Domstolenes uavhengighet – bruk av midlertidig tilsatte dommere

Bruken av midlertidig tilsatte dommere er betydelig, og bør begrenses. Der konstitusjoner likevel er nødvendige, må disse stillingene utlyses.

Styrke ressursprioriteringen av økonomisk kriminalitet

Studien finner indikasjoner på at politiet må la saker ligge, selv om det foreligger klar mistanke om økonomisk kriminalitet. Dette er lite tilfredsstillende. Det bør være et mål at politiets økoteam (og Økokrim) har nok ressurser til å kunne etterforske slike saker.

Bedre harmoni mellom foretaksstraff og anbudsnektelse i det offentlige

Regjeringen bør utrede hvordan dagens situasjon er når det gjelder håndhevelsen av anbudsnektelsen i anskaffelsesregelverket og terskelen for å ilegge foretaksstraff. Myndighetene bør derfor, i samråd med Økokrim og Konkurransetilsynet, se på hva som kan gjøres for å skape en mer helhetlig og konsekvent praksis på dette området. I den sammenheng bør det også utredes om det er behov for nye regler mht. hva som skal til for at et korrupsjonsdømt selskap igjen skal få bli leverandør til det offentlige.

Ytterligere styrking av varslerinstituttet

Dagens varslervern trådte i kraft i 2007. Det er fortsatt behov for kunnskapsspredning på dette området, både i offentlig og privat sektor. Dette inkluderer også kunnskap om offentlig ansattes rett til å komme med kritikk i offentligheten. En fjerning av forsvarlighetskravet vil kunne styrke varslervernet ytterligere. Myndighetene og arbeidsgivere i offentlig og privat sektor må arbeide for å bevisstgjøre egne ledere om ansattes rett til å fremme kritikk om egen arbeidsplass og eget arbeidsområde i det offentlige rom. Videre bør arbeidsgiverne ha en plikt til å undersøke de forholdene det varsles om.

Økt bevissthet om MT-rapporteringen til Økokrim

Det ser ut til å være en betydelig underrapportering av mistenkelige transaksjoner (MT-rapporter) til Økokrim fra advokater, revisorer, meglere og regnskapsførere. Derfor er det viktig at disse bransjene arbeider for økt bevissthet om hvilken rolle og hvilket ansvar hver enkelt ansatt, lederne og bransjen generelt har for å rapportere mistenkelige transaksjoner.

Bedre land-for-land-rapportering (LLR) for selskaper

Stortinget bør innføre rapporteringsstandarder for selskaper på land-for-land basis. Regjeringen bør være en aktiv pådriver internasjonalt for at andre land også innfører bedre LLR. Rapporteringsstandardene må favne bredt for å være et reelt virkemiddel i arbeidet med å bekjempe korrupsjon, skatteunndragelser og forhindre kapitalflukt.

Landprofil

LANDPROFIL

POLITIKK

I hvilken grad sikrer landets politiske institusjoner et effektivt nasjonalt integritetssystem?

Poeng: 100

De politiske institusjonene i Norge bidrar i stor grad til at landet har et effektivt nasjonalt integritetssystem. To sentrale grunner til det er at de politiske institusjonene i hovedsak er velfungerende og at de har stor legitimitet i befolkningen.

Dagens parlamentariske styringsprinsipp har virket som konstitusjonell sedvanerett[4] siden begynnelsen av 1900-tallet. Parlamentarismen ble grunnlovsfestet i 2007 ved at Stortinget vedtok Grunnlovens § 15 om at Regjeringen eller en enkeltstatsråd er forpliktet til å gå av hvis et mistillitsforslag blir vedtatt i Stortinget. Norge er blant de landene som praktiserer negativ parlamentarisme, det vil si at en regjering, når den først har tiltrådt, sitter inntil den blir felt i Stortinget gjennom et mistillitsvotum, eller den går av frivillig.[5] I etterkrigstiden har "normalen" vært mindretallsregjeringer. Imidlertid har Norge siden 2005 hatt flertallsregjering bestående av Det norske arbeiderparti (DNA), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Senterpartiet (Sp).

Valgperioden i Norge er 4 år for alle valg. Valg av kommunestyrer og fylkesting avvikles samtidig og holdes midtveis i stortingsperioden. Den norske valgordningen er basert på prinsippene om direkte valg og forholdsvalg i flermannskretser. Direkte valg innebærer at velgerne stemmer direkte på representanter for valgdistriktet ved å gi sin stemme til en valgliste. Forholdsvalg betyr at representantene fordeles etter det innbyrdes forhold mellom de stemmetall som tilfaller de enkelte valglister. Både politiske partier og andre grupper kan stille liste ved valgene.[6] Norge har ingen formell sperregrense i det enkelte valgdistrikt, men for å kunne

4 Konstitusjonell sedvanerett er i korthet statsrettslige regler med Grunnlovs trinnhøyde som er etablert gjennom ensartet praksis over tid, og de som anvender regelen skal ha gjort det i den tro at det var en rettsregel de fulgte (*opinio juris*).

5 Nordby (2004:111).

6 http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/kampanjer/valg/valgordningen.html?id=456636

konkurrere om de 19 utjevningsmandatene[7] (av totalt 169) må partiet ha minst fire prosent oppslutning på landsbasis.[8] Forholdsvalg bygger på prinsippet om en rettferdig fordeling av mandater i forhold til de avgitte stemmene.

De siste to tiårene har det vært sju til åtte partier representert på Stortinget. Valgdeltakelsen i stortingsvalgene på 1990- og 2000-tallet har variert mellom 75 og 78 prosent. I et komparativt perspektiv plasserer det Norge blant den øvre halvdel i Europa. I siste lokalvalg var valgdeltakelsen på 64,2 prosent, noe som var den høyeste valgdeltakelsen på 2000-tallet men likevel lavere enn hva som har vært vanlig i lokalvalg tidligere. Siden lokalvalget i 1987 har det vært en generell og markert nedgang i valgdeltakelsen ved lokalvalgene.[9]

Norge skårer høyt i undersøkelser hvor respondentene blir spurt om tilfredshet med demokratiet. I de norske valgundersøkelsene har prosentandelen som sier seg meget, eller ganske, fornøyd med demokratiet ligget stabilt rundt 90 prosent i perioden 1977–2009. I den store komparative undersøkelsen European Social Survey (29 land) ble lignende spørsmål stilt i 2008, og da var det kun to land som hadde høyere poenggjennomsnitt enn Norge.[10] Dette er indikasjoner på at dagens norske styresett har høy grad av legitimitet i befolkningen.

SAMFUNN

I hvilken grad bidrar forholdet internt mellom sosiale grupper og mellom de sosiale gruppene og landets politiske system til et effektivt nasjonalt integritetssystem?

Poeng: 75

Det generelle bildet er godt, men forskjellsbehandling i arbeidslivet og diskriminering av bestemte grupper er utfordringer som gjør seg gjeldende i dagens Norge.

Det norske lovverket og samfunnet for øvrig legger godt til rette for at personer kan drive med politiske aktiviteter innenfor rammen av et politisk parti. Det er svært få kriterier som må tilfredsstilles for å kunne danne et parti og stille til valg i Norge. De politiske partiene har dessuten meget god og stabil offentlig finansiering. Dette gjelder både partier i posisjon og partier i opposisjon, og den offentlige finansieringen bidrar dermed til effektiv konkurranse mellom partiene. Partienes

7 Utjevningsmandat er et mandat som tildeles for å sikre partiene ved stortingsvalg en større forholdsmessig representasjon etter stemmetallene på landsbasis enn det tildelingen av distriktsmandater tilsier.

8 Aardal (2010).

9 http://www.ssb.no/kommvalg/. Sist besøkt 20.01.2012.

10 Listhaug og Aardal (2011:295–296).

uavhengige stilling er ikke nedfelt eksplisitt i Grunnloven, men Høyesterett i plenum har antydet at retten til å danne politiske partier i dag følger av konstitusjonell sedvanerett.[11]

Høringsinstituttet er en viktig demokratisk ordning i det norske politiske systemet som gir interesseorganisasjoner, foreninger og andre mulighet til å fremme sine synspunkter overfor komiteene i Stortinget i forbindelse med en sak komiteen har til behandling. Komiteene bestemmer selv ved vanlig flertall[12] om det skal avholdes høring og hvem som skal anmodes om å delta – faktisk deltakelse er frivillig.[13] En annen viktig side ved høringsinstituttet er lovgivningsarbeidet som skjer på regjeringsnivå. Det starter som regel med en utredning hvor behovet for lovforslag utredes og vurderes. Vurderingen foretas gjerne av et eget utredningsutvalg eller av departementet, eller i en arbeidsgruppe mellom flere departementer. Dernest sendes det som regel et lovforslag ut på høringsrunde hvor alle berørte instanser og organisasjoner har rett til å uttale seg før departementet utarbeider et forslag til lovvedtak med nærmere begrunnelser, som regjeringen fremmer for Stortinget. Norske frivillige organisasjoner har gjennom høringsinstituttet gode muligheter til å fremme sine synspunkter overfor de politiske myndighetene, men verken representasjon i utvalg, eller deltakelse i høringsrunder, gir noen garanti for at deres syn vil få avgjørende betydning for utformingen av loven.[14]

Et klart flertall av den norske befolkningen er norskfødte med to norskfødte foreldre. Denne gruppen utgjorde 82 prosent av den totale befolkningen på vel 4,9 millioner innbyggere per 1.1.2011, mens 92,5 prosent av befolkningen hadde norsk statsborgerskap.[15] Etter år 2000 har det vært en sterk økning i innvandringen til Norge. Dette skyldes i all hovedsak økt innvandring fra EØS-land til ledige jobber i Norge – EU-utvidelsen i 2004 er viktig i den sammenheng. I samme periode har det vært en svak nedgang i nettoinnvandringen fra Afrika, Asia og Latin-Amerika.[16]

Innvandring er et hyppig diskutert tema i offentligheten og politikken, men debatten er ikke polarisert i like stor grad som den er i for eksempel Danmark og Frankrike. Men terrorhandlingene 22. juli 2011 var en grufull påminnelse om at det finnes personer i Norge med høyreekstreme syn og holdninger. I dag er norsk

11 Se for øvrig kapitlet Politiske partier.

12 I kontroll- og konstitusjonskomiteen er det tilstrekkelig med en tredjedels tilslutning ved spørsmål om høring i kontrollsaker (jf. Stortingets forretningsorden § 12).

13 Stortingets forretningsorden § 18.

14 Se også kapitlene om Stortinget, regjeringen og sivile samfunn.

15 Se SSBs nettsider, URL: http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/tab-2011-04-28-01.html og tabell 05196 i SSBs statistikkbank, URL: http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/ Sist besøkt 01.03.2012.

16 Østby (2011).

høyreekstremisme preget av anti-islamsk tankegods representert ved noen aktivistiske grupper, men det har hittil vært svært begrenset oppslutning om offentlige markeringer og demonstrasjoner arrangert av antiislamske organisasjoner – som regel ikke mer enn ti til tretti personer. Aktiviteter på såkalte "virtuelle meningsfellesskap" i sosiale medier har større oppslutning. Men det er vanskelig å si noe om hvor forpliktende støtteerklæringer og tilslutninger fra enkeltpersoner på sosiale medier er, og det er derfor også vanskelig å anslå gruppenes faktiske størrelse.[17] Høyreekstreme syn har ingen nevneverdig politisk representasjon i Norge.[18]

Selv om ikke høyreekstremistiske holdninger er utbredt i Norge, er forskjellsbehandling av folk på bakgrunn av etnisk tilhørighet et problem. Ifølge en stor studie av diskriminering i arbeidslivet reduseres sannsynligheten for å bli kalt inn til intervju med omlag 25 prosent hvis du har et utenlandsk navn.[19] Studier av den norske urbefolkningens situasjon tyder på at mange opplever diskriminering på grunn av sin samiske bakgrunn.[20] Et tydelig eksempel på dette var den svært intense og polariserte debatten som kom som følge av at en del kommuner i Nord-Norge fikk veiskilt på samisk.[21]

ØKONOMI

I hvilken grad understøtter landets sosioøkonomiske situasjon et effektivt nasjonalt integritetssystem?

Poeng: 100

Norsk økonomi er solid. Målt som bruttonasjonalproduktet (BNP) per innbygger ligger Norge i verdenstoppen. I 2010 var BNP per innbygger 516 076 kroner, kun seks land i verden lå høyere.[22] En viktig årsak er landets gode tilgang på viktige naturressurser, særlig olje, gass og fisk. Landet er verdens nest største gasseksportør og niende største oljeeksportør.[23] Oljevirksomheten utgjør i dag om lag en fjer-

17 Strømmen (2011:9–12). Jf. også Politiets sikkerhetstjenestes *Trusselvurdering 2012*, URL: http://www.pst.no/media/utgivelser/trusselvurdering-2012/ Sist besøkt 11.03.12.

18 To partier (Vigrid og Norgespatriotene) som vanligvis faller inn under en slik definisjon, stilte til valg i hvert sitt fylke i 2009, men la ned sin virksomhet som følge av marginal oppslutning. Demokratene, som i alle fall må kunne kalles rasistiske, har i dag åtte personer valgt inn lokalt, og én representant i et fylkesting. Jf. e-postkorrespondanse med Anders Ravik Jupskås, 04.03.12.

19 Det ble sendt 1800 fiktive jobbsøknader til reelle stillingsutlysninger. Søknadene skilte seg fra hverandre ved at søkerne hadde enten et utenlandsk eller et typisk norsk navn (Midtbøen og Rogstad (2012).

20 I en større spørreundersøkelse svarte fire av ti samisktalende menn og en av tre samisktalende kvinner at de hadde opplevd å bli diskriminert. Hansen (2011).

21 Se for eksempel *Samiske skilt provoserer*, URL: http://nrk.no/nyheter/distrikt/nordland/1.7495194 Sist besøkt 02.02.2012.

22 http://www.ssb.no/regnskap/. Sist besøkt 20.01.12.

23 https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html?countryName=Norway&countryCode=no&regionCode=eur&rank=7#no. Sist besøkt 20.01.12.

dedel av landets BNP.[24] I 2010 sto landets oppdrettere for 70 prosent av verdens eksport av laks og ørret.[25]

En viktig grunn til at den norske staten får en stor del av oljevirksomhetens verdiskaping er de særskilte skattereglene – for inntekter fra utvinning av olje og gass kommer en særskatt på 50 prosent (i tillegg til ordinær skattesats for bedrifter på 28 prosent). Marginal skatt på overskuddet for oljeselskapene blir dermed 78 prosent.[26]

Hvor mye av inntektene fra petroleumsvirksomheten som skal brukes over statsbudsjettet, er styrt av den såkalte handlingsregelen. Den sier at staten hvert år i regelen skal bruke petroleumsinntekter som ligger innenfor fire prosent av Petroleumsfondets størrelse ved begynnelsen av året.[27] Resten av inntektene plasseres i Petroleumsfondet, som forvaltes av Norges Bank, og midlene plasseres i utenlandske verdipapirer og investeringer i utenlandsk eiendom. Petroleumsfondet eier om lag én prosent av verdens børsnoterte selskaper og hadde per tredje kvartal 2011 en markedsverdi på 3 055 milliarder kroner.[28] Det har vært bredt politisk flertall om å følge handlingsregelen, og dette ser ikke ut til å endre seg i nær fremtid.

Petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel blir stadig mer dominerende i norsk økonomi. NHOs økonomiske overblikk for 2012 viser at investeringsviljen for resten av næringslivet er lav. Investeringene i petroleumsvirksomheten utgjorde i 2011 140 milliarder kroner som er sju ganger mer enn investeringene i industri og bergverk i fastlandsøkonomien.[29]

Norge har lenge ligget i toppen på FNs *Human Development Index*, som er et mål på velstand i ulike land, og som i tillegg til landets BNP inkluderer sosiale faktorer som forventet levealder og utdanningsnivå. I 2010 kom FN med en ny måte å utregne HDI, hvor en tar for seg eventuell skjevfordeling av velstand innen landene;

---

24 http://www.ssb.no/regnskap/. Sist besøkt 20.01.12.

25 http://www.aftenposten.no/okonomi/innland/article3918611.ece. Sist besøkt 20.01.2012.

26 Schiefloe (2010:34).

27 Regelen om å bruke innenfor fire prosent av fondet hvert år er basert på at den fremtidige avkastningen av Petroleumsfondet i gjennomsnitt er ventet å være fire prosent. Staten kan gå bort fra denne regelen dersom store svingninger i det internasjonale kapitalmarkedet tilsier det. Man kan også bruke mer penger dersom arbeidsledigheten er høy, eller mindre penger dersom arbeidsledigheten er lav. Se for øvrig Petroleumsfondet og handlingsregelen, URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/veiledninger_brosjyrer/2005/Faktahefte-om-norsk-naringsliv/29.html?id=275601 Sist besøkt 01.03.12.

28 Se *Kvartalsrapport 3. kv. 2011*, URL: http://www.nbim.no/no/media-og-publikasjoner/Rapporter/810/963/ Sist besøkt 01.03.12.

29 Se Økonomisk overblikk 1/2012, URL: http://www.nho.no/getfile.php/bilder/RootNY/%F8konomisk%20politikk%2C%20bank%20%26%20finans/%D8konomisk%20overblikk%201%202012%20med%20forside.pdf Sist besøkt 01.03.12.

også på denne indeksen ligger Norge i toppen. Det generelle bildet er derfor at forutsetningene for å kunne leve et verdig liv er gode i Norge. De aller fleste er i en økonomisk livssituasjon som sikrer dem god tilgang på livsnødvendigheter som mat og et sted å bo.

Et viktig trekk ved den norske samfunnsstrukturen er en institusjonell komplementaritet mellom markedsorganiserte institusjonelle ordninger innenfor de tre produksjonsfaktorene: arbeid, kapital og naturressurser. Samarbeid på statlig nivå beskytter dem mot markedskreftenes frie spill.[30]

I et internasjonalt perspektiv har Norge relativt høye lønninger og små lønnsforskjeller. Rangerer en befolkningen i ti like store grupper, etter størrelsen på husholdningens inntekt, disponerte tidelen med høyest inntekt 20 prosent av all inntekt i 2009, mens den tidelen av befolkningen som hadde lavest inntekt disponerte fire prosent av all inntekt. I perioden 2004–2009 økte inntektene med om lag 18 prosent i faste priser for alle inntektsklasser.[31]

Det norske forhandlingssystemet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere er preget av en høy grad av sentralisering og koordinering mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, hvor også staten har en viktig rolle. Det er vanlig å betrakte sentraliseringen av forhandlingene som den avgjørende betingelsen for de små lønnsforskjellene.[32] Hovedtariffavtalen som reforhandles annethvert år er et viktig element. Andre viktige institusjonelle ordninger er riksmeglingsmannen (jf. arbeidstvistloven kapittel 3, §§ 27–39) og rikslønnsnemnda (jf. lov om lønnsnemnd i arbeidstvister). Førstnevnte skal hindre at forhandlingene ender i åpen konflikt, mens sistnevnte er et voldgiftsorgan som i praksis i stor grad er blitt benyttet av myndighetene i forbindelse med tvungen lønnsnemnd. Flere arbeidstakerorganisasjoner har oppfattet tvungen lønnsnemnd som et inngrep i streikeretten, og Norge har flere ganger blitt kritisert av International Labour Organisation (Den internasjonale arbeidsorganisasjonen) for å bruke ordningen i utide, det vil si lenge før liv og helse er i fare eller vitale samfunnsinteresser trues av en streik.[33] Den norske organisasjonsgraden (definert som andelen lønnstakere som er medlem av en arbeidstakerorganisasjon) har vært stabil det siste tiåret (53 prosent i 2009, 52 prosent i 2000). LO-forbundene organiserte i 2009 27 prosent av alle lønnstakere. I offentlig sektor var 80 prosent organisert, mens 37 prosent i privat sektor var organisert. Alle i offentlig sektor har tariffavtale, mens ca. 70 prosent i privat sektor har det.[34]

30 Mjøset (2010:40); Barth, Moene og Wallerstein (2009).

31 Se *Jevnere inntektsfordeling,* URL: http://www.ssb.no/emner/05/01/iffor/ Sist besøkt 01.03.12.

32 Fennefoss (2010:92)

33 Ibid.

34 Nergaard og Stokke (2010)

KULTUR

I hvilken grad understøtter den rådende etikk, normer og verdier i samfunnet et effektivt nasjonalt integritetssystem?

Poeng: 100

I likhet med de andre skandinaviske landene kjennetegnes den norske befolkningen av høy grad av sosial kapital, forstått som tillit til andre mennesker. Norge skårer konsekvent høyt på mål for sosial kapital i internasjonale sammenlikninger, det være seg troen på ulike former for mellommenneskelig tillit, så vel som tillit til samfunnsinstitusjoner og systemer, samt sosiale nettverk og organisasjonsnettverk.[35] Tillit styrker forutsetningene for kollektiv handling og høy grad av sosial kapital har en rekke positive effekter for samfunnet.[36] Den høye graden av sosial kapital er et viktig bidrag til at Norge har et effektivt integritetssystem.

Befolkningens deltakelse i sivilsamfunnet og frivillig arbeid er høy i et internasjonalt perspektiv. Om lag 80 prosent av befolkningen er medlem i minst én organisasjon og nærmere halvparten av disse definerer seg som "aktive medlemmer". 48 prosent av befolkningen (over 16 år) bidrar med frivillig arbeid i de frivillige organisasjonene årlig. Dette er den høyeste andel som er målt på verdensbasis.[37]

35 Segaard og Wollebæk (2011). Se for eksempel www.worldvaluessurvey.org og www.europeanvaluesstudy.eu

36 Se for eksempel Uslaner og Rothstein (2005), Bergh og Bjørnskov (2011), Rothstein (2011).

37 Se *Nøkkelfakta om frivillighet,* URL: http://www.frivillighetnorge.no/N%C3%B8kkelfakta+om+frivillighet.b7C_wlHY1A.ips Sist besøkt 02.02.12.

Korrupsjonsprofil

KORRUPSJONSPROFIL

Kapitlet gir en kort beskrivelse av hva som er korrupsjonsrelaterte problemstillinger i Norge. På bakgrunn av foreliggende studier, forskning og dokumentasjon vil vi, i den grad det er mulig, si noe om omfanget av korrupsjon i Norge, hva som kjennetegner den og hvor den forekommer. Kunnskapen om dette er begrenset, dels fordi korrupsjon foregår i det skjulte og således er vanskelig å studere og forske på, og dels fordi det per i dag er begrenset med studier og forskning på korrupsjon i Norge. Korrupsjon er et begrep som brukes på mange måter, og vi begynner derfor med å tydeliggjøre hva som menes med korrupsjon i denne studien.

Hva er korrupsjon?

Slår en opp i den norske ordboka står det at korrupsjon er "det å ta imot, eller gi, bestikkelser". Å sette likhetstegn mellom korrupsjon og bestikkelser er en snever definisjon av begrepet. I samfunnsvitenskapene knyttes korrupsjon som regel til misbruk av offentlig stilling, makt og/eller ressurser til privat fordel.[38] Transparency International (TI) definerer korrupsjon som "misbruk av makt i betrodde stillinger til privat fordel". Det inkluderer flere fenomener enn bestikkelser, for eksempel underslag og favorisering. Ifølge den norske straffeloven handler korrupsjon grovt sagt om smøring og bestikkelser (og forsøk på dette), det dreier seg om handlinger hvor en krever, mottar, aksepterer, gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel. Denne NIS-studien legger den juridiske definisjonen av korrupsjon til grunn, og korrupsjon forstås i det følgende som handlinger som er brudd på straffelovens § 276 a) b) eller c). Bestemmelsene omfatter både offentlig og privat sektor.

38 Se for eksempel Tevfik F. Nas (1986:108), Della Porta og Vannucci (1999:16), Rose-Ackermann (2004:1), Svensson (2005:20), Lambsdorff (2007:16).

Omfanget av korrupsjon

Det er vanskelig å stadfeste det faktiske korrupsjonsnivået i et land.[39] Noe av grunnen er at korrupsjon foregår i det skjulte, og som allerede nevnt eksisterer det flere ulike definisjoner av fenomenet. De vanligste målingene av korrupsjon i, og mellom, land baseres på spørreundersøkelser rettet mot et utvalg av befolkningen. Denne typen målinger har vært gjenstand for kritikk på grunn av metodiske svakheter.[40] Samtidig har målemetodene blitt forbedret og brukes ofte i internasjonal korrupsjonsforskning. Slike målinger gir en indikasjon på folks *oppfatninger* av problemet, uten at det nødvendigvis er et godt mål på omfanget av selve problemet. I slike målinger kommer Norge godt ut og plasseres blant dem som ofte omtales som *least corrupt states*.[41] I korrupsjonsmålingen som er mest kjent internasjonalt, TIs *Corruption Perception Index* (gjennomføres årlig), har Norge gjennom hele 2000-tallet blitt rangert blant topp 15, det vil si blant de 15 landene i verden hvor det, vurdert etter CPI-indeksen, forekommer minst korrupsjon. CPI måler respondentenes oppfatninger av korrupsjon i offentlig sektor.[42]

En annen måte å måle omfanget av korrupsjon på, er å stille erfaringsbaserte spørsmål – at respondentene blir spurt om de selv har sett eller opplevd eksempler på korrupsjon. Vi har få resultater om dette i Norge. I TIs *Global Corruption Barometer* blir respondentene blant annet spurt om de selv eller noen i deres husholdning har betalt bestikkelser i løpet av de siste tolv månedene. For Norge finnes det målinger fra 2004–2006 samt 2009 og 2010.[43] Prosentandelen som svarer bekreftende på å ha betalt bestikkelser varierer mellom én (2010) og fire prosent (2005).[44] Det er også gjort nasjonale undersøkelser hvor folk, enten som privatpersoner eller i jobbsammenheng, har blitt stilt erfaringsbaserte spørsmål. I Matthiesen m.fl. (2008) var det fire prosent av respondentene som sa de hadde vært vitne til økonomisk utroskap eller underslag, og tre prosent sa de hadde vært vitne til korrupsjon.[45] I en annen undersøkelse som fokuserte primært på varsling svarte én prosent, av et utvalg på 6 000, at de hadde vært vitne til eller avdekket mottak av bestikkelser/korrupsjon.[46]

39 Andvig (2005), Søreide (2006b).

40 Se for eksempel Andvig (2005) og Andersson og Heywood (2009).

41 Heidenheimer (1996).

42 http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

43 De to første årene deltok ca. 500 respondenter i den norske delen av undersøkelsen, mens tallet de siste årene har ligget i overkant av 1000 respondenter.

44 http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

45 Undersøkelsen bygger på et tilfeldig utvalg av den norske befolkningen (7 000), og har en svarprosent på 23, hvilket er veldig lavt. Det vil si at 1604 respondenter deltok i undersøkelsen, se Matthiesen, Bjørkelo og Nielsen (2008).

46 Trygstad (2010a:54).

Respondentene som deltar i GCB deltar som privatpersoner – kan det tenkes at resultatene ville vært annerledes om en spurte i egenskap av stillingen de hadde? Nasjonale undersøkelser kan tyde på at det er en viss forskjell. Næringslivets Sikkerhetsråd har siden 2006 årlig gjennomført KRISINO-undersøkelsen hvor ledere og sikkerhetsansvarlige fra offentlig sektor (500 personer) og næringslivet (2 000 personer) blant annet blir spurt om de kjenner til forsøk på å bestikke eller smøre noen i deres virksomhet for å få en kontrakt.[47] Prosenten positive svar har i samtlige undersøkelser ligget på omtrent 2–3 prosent. Når spørsmålet endres til å gjelde kjennskap til konkrete eksempler på korrupsjon i egen bransje ligger prosentandelen på 8–10 prosent blant de som jobber i næringslivet og fem prosent blant de som jobber i offentlig sektor.[48] Høyest er andelen innenfor bygg og anlegg hvor prosentandelen har variert mellom 13 og 17 prosent i de tre siste undersøkelsene. 28 prosent sa i årets (2011) undersøkelse at de selv eller andre i virksomheten har deltatt på sosiale arrangementer betalt av leverandør. Dette er en svak økning fra 2009 (23 prosent), men lavere enn 2006 da det var 41 prosent som svarte bekreftende på spørsmålet. Bygg- og anleggsbransjen er den sektoren hvor dette er klart mest utbredt – i 2006 var andelen 60 prosent, mens den i 2011 var 38.[49]

Norge kan beskrives som en velfungerende rettsstat. Derfor kan antallet personer/selskaper som er blitt dømt for korrupsjon i en viss forstand si noe om omfanget av korrupsjon. Aftenposten-journalistene Gedde-Dahl, Hafstad og Magnussen gjennomførte søk i Lovdata, mediearkiver og andre kilder for å etablere en saksoversikt over korrupsjonssaker som har vært behandlet av domstolene i perioden 1990 til og med juni 2008. Gjennomgangen viste at det var skjedd en markant økning i siste del av perioden. I perioden fra 2005 til juni 2008 ble 49 personer og selskaper domfelt for korrupsjon, etter de nye korrupsjonsbestemmelsene som trådde i kraft 4. juli 2003. Over 60 prosent av sakene var knyttet til offentlig sektor. De 15 foregående årene var det kun 52 personer som ble domfelt for korrupsjon.[50] Dette trenger ikke nødvendigvis bety at omfanget av korrupsjon har økt. Strengere regelverk og økt oppmerksomhet om fenomenet taler for at det i dag er flere saker som

47 Fra og med 2009 gjennomføres den annethvert år. Alle undersøkelsene er tilgjengelige på Næringslivets Sikkerhetsråds informasjonsside om KRISINO-undersøkelsen, URL: http://www.nsr-org.no/krisino.htm Sist besøkt 13.02.12.

48 Dette gjelder kun til og med 2008. Spørsmålsstillingen i 2006 og 2007 var for upresis til å kunne sammenlignes med nevnte tall.

49 Næringslivets Sikkerhetsråd (2006, 2007, 2008, 2009 og 2011).

50 Dommer fra tingrettene finnes i begrenset grad på Lovdata, og fra lagmannsrettene var det først i 1996 at alle dommer ble gjort tilgjengelig på Lovdata. Tallet er derfor å anse som et minimumstall basert på de saker som journalistene fant gjennom sine søk. Sakene hadde som fellesnevner at vedkommende ble dømt for handlinger som i dommen ble omtalt som bestikkelser og/eller korrupsjon, som regel ble vedkommende dømt etter utroskapsbestemmelsene (§§ 275 og 276), men det ble også vist til andre lovbestemmelser i noen av sakene (Gedde-Dahl, Magnussen og Hafstad (2008:246–260).

avdekkes enn tidligere, uten at det nødvendigvis betyr at det totale antall saker er større i dag enn tidligere (se også kapitlet om antikorrupsjonsarbeid).[51]

Korrupsjon er nært beslektet med andre typer økonomisk kriminalitet som for eksempel underslag av offentlige midler, økonomisk utroskap, bedrageri, prissamarbeid m.m. Handlinger av de nevnte typer faller som regel inn under andre bestemmelser i straffeloven enn korrupsjonsparagrafen, for eksempel (økonomisk) utroskap (§ 275 og 276), underslag (§ 255 og 256) og bedrageri (§ 270 og 271). En viss indikasjon på omfanget av denne typen saker er Statistisk sentralbyrå (SSB) sin undersøkelse *Virksomheter som ofre for økonomisk kriminalitet*.[52] Av virksomhetene som inngikk i undersøkelsen var omtrent 20 prosent av dem blitt utsatt for økonomisk kriminalitet i 2003, mens andelen var sunket til 15 prosent i 2008.

I den nevnte KRISINO-undersøkelsen sa 12 prosent av respondentene at de kjenner til at det foregår prissamarbeid, for det private næringslivet var tallet 16 prosent.[53] Konkurransetilsynet har avdekket flere eksempler på prissamarbeid de seneste årene.[54] Den største saken er avdekkingen av ulovlig prissamarbeid i asfaltbransjen i perioden 2005–2008. Konkurransetilsynets foreløpige vurderinger innebærer at selskapet NCC skal betale 165 millioner kroner i overtredelsesgebyr, mens Veidekke muligens slipper gebyr fordi selskapet selv meldte inn saken.[55] Dette kombinert med eksemplene på kartellsamarbeid som er avdekket i våre nordiske naboland kan være en indikasjon på at dette er et problem av et visst omfang.[56] Men som med andre former for korrupsjon, og annen økonomisk kriminalitet, er det svært vanskelig å avdekke og dokumentere, og det er derfor vanskelig å si noe sikkert om det reelle omfanget.

En annen, og viktig, kategori når en snakker om korrupsjon er de handlingene som befinner seg i gråsonen av hva som er lovlig og ikke, men som de fleste er enig om at er klart kritikkverdig. I 2006 satte avisen *Aftenposten* gjennom en lengre reportasjeserie fokus på mulig rolleblanding, og forbindelser mellom politikere,

51 Renå (2009:6), Økokrim (2011:14).

52 Undersøkelsen "virksomheter som ofre for økonomisk kriminalitet" (VOØK) ble første gang gjennomført i 2004 for året 2003 og gjentatt i 2009 for året 2008. Utvalget i begge undersøkelsene består av 2 000 virksomheter med fem eller flere ansatte, trukket på bedriftsnivå fra SSBs bedrifts- og foretaksregister (BoF). I begge undersøkelsene var deltakelsesprosenten svært høy, henholdsvis 92 og 94 prosent. For mer informasjon, se Ellingsen og Sky (2005) og Ellingsen (2010).

53 Næringslivets Sikkerhetsråd (2011).

54 Økokrim (2011:16).

55 Et annet ferskt eksempel er undersøkelsene gjort i forbindelse med mistanke om ulovlig samarbeid i fjærfeindustrien (Meyer (2011)).

56 Andvig (2011).

kommuneansatte og annen virksomhet i mer enn 50 mindre kommuner[57] over hele landet. Funnene var til dels svært graverende og ble dokumentert i form av en rekke avisartikler og -reportasjer. Det ble funnet eksempler på omstridte rolleblandinger – eller mistanke om dette – i nesten 40 av de 50 kommunene.[58] I 2010 satte samme avis fokus på hvordan kommunene forvalter eiendom og avdekket elleve omstridte saker hvor lokalpolitikere i dobbeltroller, manglende kontroll av kommunale selskaper og tette bånd til utbyggere var forhold som gikk igjen.[59] Folkvord (2011) dokumenterte flere eksempler på svært kritikkverdige forhold i Oslo kommune, hvor tette bånd mellom politikere, offentlig tjenestemenn og andre var et trekk som gikk igjen i flere av sakene – uten at det nødvendigvis var snakk om korrupsjon i juridisk forstand.[60] Dette er klare indikasjoner på at det finnes en del korrupsjonsrelaterte problemer og utfordringer i Norge også.

Fra det ovennevnte kan vi slutte at korrupsjon er et tilstedeværende problem – også i Norge. Det er avdekket flere større korrupsjonssaker de seneste årene, og antall personer domfelt for korrupsjon er økende, uten at det nødvendigvis betyr at omfanget av korrupsjon har økt. I undersøkelser hvor respondentene (vanlige folk og/eller eksperter) blir spurt om omfanget av eller erfaring med korrupsjon, kommer Norge godt ut. Samtidig er det i foregående avsnitt vist flere eksempler på saker som befinner seg i gråsonen av hva som er lovlig, og som mange vil si er klart kritikkverdige forhold. I stortingsmeldingen *Kampen mot den organiserte kriminaliteten* bemerkes det at "Norge er et lite samfunn der mange har ulike roller som noen igjen oppfatter som uheldige dobbeltroller" og "kameraderi og beslutninger/handlinger som kan være i favør av egne og/eller nærstående personers interesse [oppleves] å tilhøre en del av korrupsjonsdebatten".[61]

Norge kommer godt ut i de internasjonale (og nasjonale) undersøkelsene hvor en spør om kjennskap til bestikkelser og lignende. Men denne type undersøkelser fanger i liten grad opp en del andre korrupsjonsrelaterte utfordringer som gjør seg gjeldende i norsk kontekst (for eksempel tette nettverk og interessekonflikter). Derfor vil det være nyttig med studier og undersøkelser om temaet som anvender andre metoder og tilnærminger. Per i dag er det er svært begrenset med inngående studier og forskning på korrupsjon og korrupsjonsrelaterte utfordringer i Norge.[62]

57 De fleste kommunene har færre enn 5 000 innbyggere.

58 Mauren og Eliassen (2006).

59 Gedde-Dahl og Haugnes (2010); ibid.

60 Folkvord (2011).

61 St.meld. nr. 7 (2010–2011:56).

62 Det finnes noen unntak, se for eksempel Gedde-Dahl, Magnussen og Hafstad (2008), Andvig og Todorov (2011), Folkvord (2011), Gottschalk (2011), samt flere masteroppgaver, men utvalget er begrenset.

På bakgrunn av den kunnskapen vi har, vil vi i det følgende forsøke å si noe om hvor korrupsjonen foregår, hvor det er grunn til å tro at risikoen for korrupsjon er stor og hva slags type korrupsjon det er snakk om.

Hvor foregår korrupsjonen?

En enkel gjennomgang av korrupsjonsdommene (saker hvor personer og/eller selskaper er blitt dømt for korrupsjon etter straffelovens § 276 a), b) eller c) og hvor dommen er rettskraftig) fra 2003 til 2011 viser at antall saker fordeler seg ganske jevnt mellom offentlig og privat sektor.[63] I perioden har det vært 27 saker i det norske rettsapparatet som har endt med rettskraftige dommer hvor en eller flere personer og/eller selskaper er blitt dømt for korrupsjon (25 av sakene) eller påvirkningshandel (to av sakene). I tolv av sakene var det kun personer ansatt i privat sektor som ble dømt, i åtte av sakene var det kun personer ansatt i offentlig sektor som ble dømt, mens det i sju av sakene var personer fra både offentlig og privat sektor som ble dømt. Her må det legges til at det var flere saker hvor personer fra både privat og offentlig sektor var involvert, men kun ansatte i en av sektorene ble dømt.

Det er med andre ord mange av sakene som har sin kilde i skjæringspunktet mellom offentlig og privat sektor, ofte relatert til offentlige anskaffelser, noe som heller ikke er uvanlig i andre land.[64] Økokrims vurdering er at "korrupsjonshandlingen[e] virker i liten grad organisert, men preges av svært gode relasjoner mellom aktørene". Bestikkelser og fiktiv fakturering er virkemidler som ofte blir brukt, og i økende grad brukes det mellommenn.[65]

Antallet saker er lavt og gir utilstrekkelig grunnlag for å gjøre generaliseringer. Det er også viktig å huske på at de ovennevnte tallene kun er de sakene hvor personer er blitt dømt etter straffelovens § 276 a) (korrupsjon), b) (grov korrupsjon), og c) (påvirkningshandel). Økokrim omhandler flere korrupsjonsrelaterte temaer i sin *Trusselvurdering Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2011–2012*. Økokrim melder om at i tilfeller av økonomisk utroskap og underslag rapporterer politidistriktene stort sett om nye aktører fra sak til sak, men noen gjengangere forekommer. Videre foregår det meste av denne type handlinger lokalt. Økokrim tror mange selskaper vegrer seg for å anmelde underslags-/utroskapstilfeller fordi slike saker kan få negative konsekvenser for selskapets omdømme. Derfor antas det at det kan være store mørketall, og at det er nokså tilfeldig hvilke underslags-/utroskapsforhold politiet får kjennskap til.[66] At det er store mørketall støttes av

63 Avsnittet bygger på en enkel sammenstilling forfatteren har gjort av sakene slik de er beskrevet i domssamlingen laget av TI-Norge (2011).

64 Andvig (2011).

65 Økokrim (2011:13).

66 Ibid.:25).

SSBs undersøkelse *Virksomheter som ofre for økonomisk kriminalitet*, som fant at kun 30 prosent av tilfellene av økonomisk kriminalitet som bedriftene var utsatt for, ble rapportert til politiet.[67] Under omtales noen sektorer mer spesielt.[68]

Kommunesektoren

NIS-metoden har det nasjonale nivå som sitt analytiske fokus og er grunnen til at det lokale nivået ikke er behandlet inngående i denne studien. Men flere forhold taler for at kommunesektoren i Norge er et risikoområde for korrupsjonsrelaterte utfordringer, vurdert innenfor en norsk kontekst, og er grunnen til at kommunesektoren omtales i dette kapitlet (se også kapitlet Antikorrupsjonsarbeid). Flere av de store korrupsjonssakene fra de seneste årene har hatt en tilknytning til kommunesektoren. Som regel har hovedaktøren(e) vært offentlig ansatt(e). Vannverkssaken, Undervisningsbygg-sakene og Bærum-saken er alle eksempler på det.[69] I skrivende stund rulles det opp en ny korrupsjonssak som har forgreininger inn i kollektivtrafikkselskap eid av Oslo kommune, per februar 2012 var 13 personer siktet. Det er for tidlig å si noe sikkert om saken utover at det virker å være en ny stor korrupsjonssak fra kommunesektoren.

Mange norske kommuner har en liten befolkning – 74 prosent av Norges 430 kommuner (per 2010) har færre enn 10 000 innbyggere, 54 prosent har færre enn 5 000 innbyggere.[70] Små lokalsamfunn tenderer til å ha mindre politisk konkurranse enn store lokalsamfunn, noe som kan gi økt korrupsjonsrisiko.[71]

De to siste tiårene har det vært en betydelig omstilling i norsk kommunesektor, deler av den kommunale virksomheten er blitt skilt ut fra den ordinære kommuneadministrasjonen og omgjort til foretak og selskap.[72] Per mars 2011 var det ca. 2 000 kommunalt eide aksjeselskaper og ca. 250 interkommunale selskap i Norge, noe som tilsvarer omtrent 75 og 9 prosent av alle kommunalt eide bedrifter.[73]

67 Ellingsen (2010).

68 Det presiseres at når det nedenfor snakkes om "betydelig risiko for korrupsjon" og lignende formuleringer, menes det relativt sett sammenlignet med andre sektorer i Norge, *ikke* sammenlignet med tilsvarende sektorer i andre land. For eksempel står det nedenfor at det er grunn til å tro at det er knyttet en betydelig korrupsjonsrisiko til store offentlige byggeprosjekter. Med det menes betydelig korrupsjonsrisiko sammenlignet med mange andre områder/sektorer i Norge, *ikke* at korrupsjonsrisikoen ved store offentlige byggeprosjekter i Norge er større enn i andre land.

69 Gedde-Dahl, Magnussen og Hafstad (2008); Renå (2009).

70 http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=04695

71 Se for eksempel Keefer og Khemani (2005), Shah (2006).

72 Vabo og Stigen (2000), Hovik og Stigen (2008).

73 Bedrifter hvor en, eller flere, kommuner er majoritetseier.

Kommunal virksomhet som er organisert som selskap er selvstendige rettssubjekt. Det innebærer at de ikke er en del av kommuneorganisasjonen, og at de heller ikke er forpliktet til å følge kommunens regler og retningslinjer i samme grad som den tradisjonelle kommunalforvaltningen. Kommunesektorens organisasjon (KS) anslo i 2009 at de kommunalt eide bedriftene samlet forvaltet verdier på ca. 300 milliarder kroner, og at de hadde en omsetning på ca. 100 milliarder kroner.[74] Fra forskerhold er det pekt på at de nye organisasjonsformene byr på kontrollutfordringer for kommunene. Flere forskningsrapporter konkluderer dessuten med at kommunene er passive i utøvelsen av sitt eierskap i kommunale selskaper. Dette forklares blant annet med at politikerne har begrenset kunnskap om eierrollen og hva som ligger i den.[75]

Av det vi vet, kan det virke som at maktpersoner i dobbeltroller og interessekonflikter er et problem i en del kommuner. Tette koplinger mellom ledere i kommunen og lokale utbyggere og eiendomsutviklere virker å være en særlig risiko. En annen risiko er knyttet til det økende antall kommunale selskaper. Kommunen har et kontrollansvar, og denne kontrollen kan være svekket av uheldige bindinger mellom ansvarlige i kommunen og de kommunalt eide bedriftene. Dette gir grunn til bekymring ettersom kommunalt eide selskaper ofte har en sterkere markedsposisjon enn private, og da er i posisjon til å oppnå høyere profitt som de involverte individene kan dra fordeler av. Det er viktig at den lokale kontrollen med kommunale selskaper ikke svekkes av tette bånd, men fremmer best mulig pris/kvalitet-kombinasjon på tjenestene og produktene, og dessuten holder lederlønningene innenfor et rimelig nivå. Vi vet at dette er utfordringer i en del kommuner, og derfor er det grunnlag for å hevde at korrupsjonsrisikoen er betydelig på det lokale nivået.

Norsk næringsliv: olje og gass, bygg og anlegg, internasjonal handel

Som tidligere nevnt, fordelte korrupsjonsdommene seg ganske jevnt mellom offentlig og privat sektor. Etter norsk lov kan også selskaper bli dømt for korrupsjon. Foretak kan straffes med bøter, som kan gis i form av et forelegg (eller en dom). Påtalemyndigheten kan utstede forelegg for foretaksstraff for korrupsjon. For at saken skal bli rettskraftig og ikke gå videre til domstolssystemet må forelegget, og en nærmere bestemt bot, vedtas av selskapet. Hvis saken går til retten, kan domstolen domfelle foretaket for korrupsjon, eventuelt frifinne det. Domstolene kan ilegge foretaksstraff dersom korrupsjonsbestemmelsen er overtrådt[76] av noen som har handlet på vegne av et foretak. Ved avgjørelsen av om foretaksstraff skal ileg-

74 E-post fra KS av 23. januar 2012.

75 Econ (2004:70–71), Gjertsen og Martinussen (2006:4, 38–39, 77), Ringkjøb, Aars og Vabo (2006:229), Brandtzæg, Kili og Aastvedt (2008:11, 53).

76 Korrupsjonsbestemmelsen oppstiller vilkår som beviselig må være oppfylt.

ges, skal det særlig tas hensyn til forhold angitt i bestemmelsen om foretaksstraff (straffeloven § 48 b).[77] Det kan være flere grunner til at et selskap godtar et forelegg utstedt av påtalemyndigheten fremfor å prøve saken for retten – for eksempel fordi en rettssak kan være en meget ressurskrevende prosess som kan ta ressurser vekk fra produktivt arbeid i lang tid, for å slippe den negative oppmerksomhet rundt forholdet og selskapet som en rettssak vil medføre, eller fordi sjansen for frifinnelse for selskapet vurderes som liten.

I perioden 2003–2011 har fire selskaper vedtatt forelegg for korrupsjon utstedt av Økokrim, mens et selskap har blitt idømt foretaksstraff for korrupsjon av domstolen. Med ett unntak ligger beløpene i størrelsesorden 2–5 millioner kroner.[78] Unntaket er Statoils korrupsjonssak i Iran hvor selskapet vedtok et forelegg på 20 millioner kroner, men det ble fremholdt at vedtakelsen verken var en innrømmelse eller en nektelse av straffeskyld fra Statoils side. I 2006 innrømmet imidlertid Statoil at det hadde blitt betalt bestikkelser i forbindelse med Horton-avtalen. Som et selskap som også er notert på børsene i New York, er Statoil underlagt amerikansk verdipapirlovgivning som omfatter *U.S. Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) og Statoil inngikk forlik med amerikanske myndigheter for overtredelse av disse reglene. Selskapet måtte betale en bot på 140 millioner kroner, med fradrag for boten Økokrim hadde ilagt Statoil i forbindelse med forelegget.

En studie av 82 norske firmaers erfaringer med å gjøre forretninger i land hvor korrupsjon er et utbredt problem fant blant annet at nærmere 70 prosent av respondentene trodde de hadde mistet en kontrakt som følge av korrupsjon, mens 41 prosent sa de sjelden (24 %), noen ganger eller ofte (17 %) utøver påvirkningshandel. På direkte spørsmål var det svært få (6 %) som sa de aksepterte korrupsjon, samtidig var det en like liten andel som sa de ville gi en formell klage dersom de møtte en konkurrent de mistenkte for å ha betalt bestikkelser for å vinne konkurransen – så mange som 45 prosent sa de ikke ville foreta seg noe som helst i en slik situasjon, og majoriteten av dem var enig i påstanden "corruption is part of the game".[79] Resultatene er en indikasjon på at forretninger i utlandet er et risikoområde for norske bedrifter. Dette bekreftes av en representant for NHO, som viser til at en del bedrifter melder om usikkerhet i forhold til hvordan de skal håndtere de norske korrupsjonsbestemmelsene internasjonalt, og særlig når de opererer i kulturer der praksis og forventninger er annerledes enn i Norge.[80]

77 Det *kan* skille seg fra vedtakelse av forelegg der selskapet *kan* si at det aksepterer boten, uten å si seg enig i påtalemyndighetens vurdering av skyldspørsmålet.

78 TI-Norge (2011).

79 Søreide (2006:389–390, 397–399).

80 Intervju med Lundeby, 25.10.11; Søreide (2006).

Er det så noen bestemte sektorer i det norske næringsliv som er særlig utsatt for korrupsjon? Et karakteristisk trekk ved norsk næringslivs internasjonale forretningsvirksomhet er at den opererer i stor skala innenfor flere av sektorene som ifølge *Transparency International Bribe Payers Index* er de mest korrupsjonsutsatte: petroleumssektoren og kraftsektoren. At også norske olje- og gasselskaper er korrupsjonsutsatt har vi sett flere eksempler på det siste tiåret.[81] I perioden 1995–2005 falt det fire korrupsjonsdommer mot ansatte i oljeselskapet Statoil. Som nevnt i forrige avsnitt ble også Statoil som selskap berørt ved at det måtte betale totalt 140 millioner kroner. Det virker som disse sakene fikk konsekvenser i den forstand at Statoil tok korrupsjonsrisikoen på alvor og styrket sitt fokus på internkontroll, både i form av bedre interne kontrollsystemer og etisk bevisstgjøring og holdningsskapende arbeid rettet mot de ansatte. Dette bekreftes av Økokrim og flere personer intervjuet i forbindelse med denne studien.[82] Samtidig er det kommet til flere mindre og mellomstore oljeselskaper som er aktive på sokkelen de siste årene. I sin ferske trusselvurdering gir Økokrim uttrykk for at ting tyder på at disse selskapene ikke har samme holdning til og fokus på korrupsjon som de store oljeselskapene som Statoil, noe som gir grunn til å følge denne sektoren oppmerksomt i tiden som kommer.[83]

En annen sektor hvor det er grunn til å tro det er en klar korrupsjonsrisiko er bygg- og anleggsbransjen. En indikasjon er funnene fra den nevnte KRISINO-undersøkelsen hvor andelen respondenter som sa at de selv eller andre i virksomheten hadde deltatt på sosiale arrangementer betalt av leverandør var klart høyest innenfor bygg- og anleggsbransjen. En annen, og kanskje sterkere, indikasjon er at flertallet av de store korrupsjonssakene i Norge de seneste årene har vært innenfor denne bransjen: Ullevål-saken, Bærum-saken, Vannverkssaken, de to sakene i Undervisningsbygg. Dette er saker hvor korrupsjonen har oppstått i situasjoner hvor offentlig ansatte har gjort større anskaffelser av varer og tjenester fra leverandører innenfor bygg- og anleggsbransjen. Det er grunn til å tro at risikoen for korrupsjon er høy innenfor offentlige byggeprosjekter og offentlig anskaffelser innenfor bygg og anlegg mer generelt, typisk utbyggings- og vedlikeholdsoppdrag private leverandører utfører på oppdrag for det offentlige.

Norske bistandsprosjekter

At det er korrupsjonsrisiko knyttet til bistands- og utviklingsprosjekter er ikke spesielt for Norge. Det viktige er hva norske myndigheter og de som mottar bistandsmidler gjør – det være seg om det er norske og internasjonale organisasjoner,

81 Se også Andvig (2005).

82 Angell (2011), Halvorsen (2011) og Kvamme (2011) intervjuer med forfatter, Økokrim (2011:13).

83 Ibid.

FN-systemet og andre multilaterale organisasjoner, eller andre lands myndigheter – for å forsikre seg om at pengene går til tiltenkt(e) formål, og ikke misbrukes eller bidrar til å forsterke korrupsjonen i landet. Dette kommer vi tilbake til i kapitlet Antikorrupsjonsarbeid.

Andre sektorer

Avsnittene ovenfor som har omtalt sektorer med korrupsjonsrisiko, er alle områder hvor det har vært avdekket flere tilfeller av korrupsjon. Men fravær av faktiske tilfeller av korrupsjon betyr ikke nødvendigvis at det ikke eksisterer en risiko for korrupsjon. Det finnes eksempler fra andre sektorer hvor det er avdekket forhold som *kan* være indikasjoner på at det er en klar risiko for korrupsjon. Her gis et par eksempler for å illustrere dette poenget – eksemplene må ikke forstås som en uttømmende liste.

Ifølge Transparency Internationals *Bribe Payers Index* er våpen- og forsvarsindustrien og fiskeri blant de sektorene der det er stor sannsynlighet for at bestikkelser tilbys og aksepteres. Det norske Forsvaret er en stor offentlig innkjøper. De siste årene har Forsvaret handlet for rundt 20 milliarder kroner årlig, noe som i 2010 utgjorde 12,5 prosent av statsforvaltningens totale innkjøp.[84] I 2010 avdekket Riksrevisjonen vesentlige svakheter i Forsvarets internkontroll. Forsvaret hadde i 2010 gjort innkjøp for 10,4 milliarder kroner uten å følge egne rutiner som skal sikre forsvarlig intern kontroll med at anskaffelser skjer i henhold til gjeldende lover og regler for anskaffelser.[85] Et annet eksempel er fiskeeksport. I 2010 sto norske oppdrettere for 70 prosent av verdens eksport av laks og ørret.[86] En studie fra 2010 finansiert av Fiskeri- og kystdepartementet dokumenterte tilfeller av organisert kriminalitet i norsk fiskerinæring, og viste til at lovbruddene i norsk fiskenæring ofte er økonomisk motivert og gjennomføres for å skjule kvoteoverskridelser og ulovlig fiske. Rapporten pekte også på at lovbrudd på fiskeriområdet ofte følges av andre grove lovbrudd som for eksempel bedrageri, underslag, hvitvasking, heleri og grovt økonomisk utroskap.[87]

84 Offentlige anskaffelser omfatter utgifter til varer, tjenester og bruttoinvesteringr. Tallene er hentet fra SSB, URL: http://www.ssb.no/vis/emner/12/01/offinnkj/main.html Sist besøkt 16.02.12.

85 Dokument 3:9 (2010–2011).

86 http://www.aftenposten.no/okonomi/innland/article3918611.ece. Sist lest 20.01.2012.

87 Christophersen (2011). Se også -*Viktig rapport om fiskerikriminalitet*, URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/pressesenter/pressemeldinger/2011/--viktig-rapport-om-fiskerikriminalitet.html?id=645094 Sist lest 20.03.12.

Antikorrupsjonsarbeid

ANTIKORRUPSJONSARBEID

Kapitlet gjør rede for hva som er gjort av antikorrupsjonsarbeid de seneste årene i form av reformer, tiltak og aktiviteter. Hovedfokuset er på hva som er gjort av regjeringen og underliggende myndighets- og forvaltningsorganer, men vi vil også kort omtale viktige initiativ, tiltak og aktiviteter fra næringslivshold, det sivile samfunn og andre aktører.

Antikorrupsjonsarbeid handler om å begrense mulighetene for å begå korrupte handlinger, å øke risikoen for å bli oppdaget for dem som begår slike handlinger, og å sikre at en eventuell avsløring vil medføre en streng reaksjon. Lover og regler, etterforskning og påtale samt holdningsskapende arbeid er viktige virkemidler i så måte. Vi vil begynne med en beskrivelse av dagens korrupsjonsbestemmelser i lovverket og noen betraktninger rundt dem. Dernest beskriver vi andre viktige lovendringer som er blitt gjort (i et antikorrupsjonsperspektiv), før vi ser på hva myndighetene har gjort i form av reformer og tiltak for å bekjempe korrupsjon. Til slutt ser vi på tiltak og aktiviteter iverksatt av andre aktører. Til slutt ser vi på tiltak og aktiviteter iverksatt av andre aktører. Vi konsentrerer oss mest om de siste to til fem årene, men går tilbake til og med 2003 da Stortinget vedtok dagens lovbestemmelser om korrupsjon.[88]

Hva sier lovverket om korrupsjon?

Helt frem til 1996 kunne virksomheter i Norge få skattemessig fradrag for utgifter til bestikkelser til privat og offentlig sektor i andre land.[89] Mye er skjedd siden det og Norge har ratifisert alle gjeldende internasjonale bestemmelsene mot korrupsjon og gjort de nødvendige tilpasninger av straffeloven i den forbindelse: OECD-konvensjonen om motarbeiding av bestikking av utenlandske offentlige tjenestemenn i internasjonale forretningsforbindelser (av 7. aug. 1997, ratifisert 27. okt. 1998[90]), Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon (av 14. nov. 1999;

88 Ot.prp. nr. 78 (2002–2003).

89 Dette er ikke særegent for Norge. Skattefradrag for bestikkelser i utlandet var lov i mange andre vesteuropeiske land til langt ut på 1990-tallet (OECD (1997), sitert i Andersson (2002:56).

90 Besl. O. nr. 2 (1998–1999).

ratifisert 13. des. 2007[91]) og dets strafferettslige konvensjon (av 27. jan. 1999; ratifisert 13. juni 2003[92]) samt FN-konvensjonen mot korrupsjon (av 31. okt. 2003; ratifisert 7. juni 2006[93]).

Ratifikasjonen av Europarådets strafferettslige konvensjon om korrupsjon[94] skapte behov for endringer i det norske lovverket og medførte at Norge 4. juli 2003 fikk en egen straffelovsbestemmelse om korrupsjon – straffelovens § 276 a), b) og c). Det hadde vært lovbestemmelser som omhandlet korrupsjon før 2003 også, men disse ble ikke ansett som hensiktsmessige – det var blant annet ubegrunnede forskjeller i straffbarhetsvilkår og strafferammer for korrupsjon i henholdsvis offentlig og privat sektor, og foreldelsesfristene for enkelte av straffebudene var for korte.[95]

Den norske straffeloven definerer korrupsjon som den som for seg eller andre enten *krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag,* eller *gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag.*[96] Det avgjørende spørsmålet er hva som vurderes som en utilbørlig fordel. Vurderingen beror, ifølge lovforarbeidene, på en totalvurdering av situasjonen, hvor en rekke momenter spiller inn. Vi går ikke inn på disse i detalj her, men viktige momenter er: fordelens økonomiske verdi, partenes stilling eller posisjon, formålet bak ytelsen, graden av åpenhet i forhold til mottakerens arbeids- eller oppdragsgiver, hvorvidt evt. organisasjonsinterne retningslinjer mv. er overtrådt, hva som er sedvanlig innenfor det aktuelle livs- eller virksomhetsområde, hvorvidt evt. retningslinjer mv. fra en bransjeorganisasjon er brutt.[97] Det som er verdt å merke seg er at de norske korrupsjonsbestemmelsene favner vidt, og de gjelder for både privat og offentlig sektor. Videre kan domstolene også anvende bestemmelsene på forhold som er begått i andre land.[98] For straffeforfølging av utlendinger kreves det ikke at forholdet er straffbart i vedkommende land. Etter den norske straffeloven er det også ulovlig for norske bedrifter å bedrive påvirkningshandel (*trading in influence*) i inn- og utland (§ 276c). Både personer og selskaper kan stilles strafferettslig til ansvar. Fra norsk rettspraksis finnes det eksempler på dommer hvor verdier helt ned til noen tusen kroner har

91 Innst. S. nr. 41 (2007–2008).

92 Innst. S. nr. 236 (2002–2003).

93 Innst. S. nr. 188 (2005–2006).

94 Avtalen ble vedtatt av Europarådets ministerkomité 1. mai 1999 og trådte i kraft 1. november 2003. Norge ratifiserte konvensjonen 2. mars 2004 og oppfølging av konvensjonen skjer i Group of States against Corruption (GRECO) der Norge er medlem.

95 Stoltenberg og Schea (2007:76–77).

96 Straffeloven § 276a og b.

97 Ot.prp. nr. 78 (2002–2003:53 flg.).

98 Dette følger av straffelovens § 12 første ledd nr. 1 og nr. 4 bokstav a.

blitt vurdert som utilbørlige etter den juridiske standarden.[99] Strafferammen for korrupsjon er ti år, mens den er tre år for påvirkningshandel.[100] Ser en på dommene avsagt i perioden 2003–2011 hvor vedkommende er dømt for forhold etter korrupsjonsparagrafen, har domstolenes straffeutmåling som regel ikke skilt seg nevneverdig fra aktoratets krav – den strengeste dommen til nå fikk hovedmannen i Vannverkssaken, som ble idømt en straff på fengsel i syv år og seks måneder.[101]

Dagens lovbestemmelser om korrupsjon har vært gjenstand for evaluering av internasjonale observatører i regi av GRECO[102] og OECD. GRECO vurderte hvorvidt lovbestemmelsene om korrupsjon og påvirkningshandel oppfylte forpliktelsene etter Europarådets konvensjon om korrupsjon og konkluderte med at lovbestemmelsene er "clearly of a high standard" og at de på noen områder går lengre enn det som kreves av Europarådets konvensjon.[103] OECDs evaluering fokuserte på Norges implementering og håndhevelse av OECD-konvensjonen om motarbeiding av bestikking av utenlandske offentlige tjenestemenn i internasjonale forretningsforbindelser. Evalueringen har gått i tre faser hvor den siste konkluderer med at implementering av OECD-konvensjonen i det store og hele har fungert godt og at den håndheves på en effektiv måte.[104] Det kan også nevnes at Norge i inneværende år skal være gjenstand for en peer review av sin implementering av FN-konvensjonen mot korrupsjon (UNCAC).

På denne bakgrunn er det grunnlag for å hevde at de norske korrupsjonsbestemmelsene er strenge, både i teori og praksis. Men det betyr ikke at det ikke finnes forbedringspunkter. Fra intervjuene i forbindelse med denne studien er det kommet bemerkninger fra forskjellig hold som på ulikt vis handler om hvordan lovverket regulerer korrupsjonsrelaterte forhold og praktiseringen av dette. Representanten for Økokrim peker på to ting når det gjelder mulighetene for å få selskap dømt etter korrupsjonsbestemmelsene: 1) Han opplever det som vanskelig å vinne frem med tiltale om foretaksstraff som følge av straffelovens bestemmelser (§§ 48 a og b) om at visse vilkår må foreligge for at et selskap skal kunne ilegges foretaksstraff 2) Etter hans oppfatning burde det vært mer harmoni mellom foretaksstraff etter straffeloven og anbudsnektelse i det offentlige, jf. lov om offentlige anskaffelser (LOA). Det kan synes som at terskelen for å ilegge foretaksstraff blir høy

99 Jamfør dom fra Hålogaland lagmannsrett (2. mars 2009) hvor et beløp på 3 600 kroner vurderes som utilbørlig. Se også Stoltenberg og Schea (2007).

100 Strafferammen på ti år gjelder for handlinger som kvalifiserer til å bli dømt for grov korrupsjon. Hvis en "kun" dømmes for korrupsjon er strafferammen tre år.

101 Dom avsagt i Eidsivating lagmannsrett 28. mai 2010.

102 GRECO (Group of States against Corruption) er Europarådets eget organ for overvåking av statspartenes gjennomføring av konvensjonsforpliktelsene. Organet skal gjennom landevalueringer påse at medlemslandene gjennomfører konvensjonen og andre Europarådsinstrumenter mot korrupsjon i tråd med intensjoner og folkerettslige forpliktelser.

103 GRECO (2009:18).

104 OECD (2011).

delvis fordi anbudsnektelsen er ganske absolutt.[105] Det siste poenget kom til syne i Norconsult-saken. Saken handlet om bestikkelser av offentlig ansatte i forbindelse med et byggeoppdrag i 2003–2006 i Tanzania, finansiert av Verdensbanken, hvor Norconsult hadde byggeledelsen. Det var Norconsult selv som anmeldte forholdet. Tre ansatte i Norconsult ble dømt for korrupsjon, mens selskapet ble frikjent. Selv om Norconsult ble frifunnet, kom tingretten til at vilkårene for å straffe var til stede. At selskapet likevel slapp unna straff, følger av den skjønnsmessige adgangen retten har til ikke å idømme foretaksstraff. Retten la i vurderingen en viss vekt på at selskapet ved en fellende dom ville mistet alle sine offentlige oppdrag. Dette *kan* tyde på at håndhevelsen av anbudsnektelsen i anskaffelsesregelverket har uheldige konsekvenser for terskelen for å ilegge foretaksstraff. Økokrim, og en av de tre personene som ble dømt for medvirkning til kontantutbetalinger, har valgt å anke. Dommen er derfor ikke rettskraftig, og ankesaken er berammet for behandling i lagmannsretten 31. august 2012. En privat korrupsjonsgransker etterlyser at lovverket gir selskapene insentiver til å melde fra til myndighetene dersom de oppdager mistenkelige forhold i eget hus. Slik det er i dag, opplever en del selskaper det som at de straffes hvis de melder fra, ifølge korrupsjonsgranskeren.[106] Representanten for NHO etterlyser rutiner for hva som kreves for at et selskap som er dømt for korrupsjon kan bli "rent" igjen, for eksempel at det korrupsjonsdømte selskapet Z må oppfylle *a* og *b* innen x antall år.[107] De ovennevnte betraktningene peker i forskjellige retninger, men viser at det kan være behov for justeringer av dagens lovverk overfor selskaper på dette området.

Relevante lovendringer: varsling, offentlighet og hvitvasking

For å få bukt med korrupsjon, er det viktig å sikre vern av varslere og generelt sikre åpenhet i det offentlige. På begge disse områder er det skjedd lovendringer de seneste årene. Andre lovendringer som er gjort, som er viktige i et antikorrupsjonsperspektiv, er den nye hvitvaskingsloven, innføring av karantenebestemmelser for regjeringsmedlemmer og statsansatte, bestemmelsen om arbeidsgivers erstatningsansvar ved ansattes korrupsjonshandlinger og innstramminger i anskaffelsesregelverket.[108] Disse omtales kort i avsnittene nedenfor.

Arbeidstakernes rett til å uttale seg offentlig om forhold som gjelder virksomheten de jobber i er nedfelt i Grunnloven (§ 100). I 2007 fikk arbeidsmiljøloven egne bestemmelser som skal beskytte varslere. *Varslingsbestemmelsene* favner vidt – de gjelder for alle arbeidstakere i alle slags stillinger i alle offentlige og private virksomheter. Arbeidstaker har alltid rett til å varsle via interne varslingsrutiner eller

105 Intervju med Angell, 30. oktober 2011.

106 Intervju med Kvamme, 4. november 2011.

107 Intervju med Lundeby, 25. november 2011.

108 Denne oppramsingen er ikke uttømmende, men er å forstå som de mest sentrale lovendringene som er gjort i tidsperioden som er viktige i et antikorrupsjonsperspektiv.

til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter, men fremgangsmåten skal være *forsvarlig* (§ 2-4). Varslingen kan gjøres anonymt. Arbeidstaker har også mulighet til å varsle media eller på andre måter og gjøre opplysningene tilgjengelige for offentligheten. Terskelen for at en kan gå til media med en sak er imidlertid høyere enn den er ved varsling internt eller til tilsynsmyndigheter. Dette begrunnes i at risikoen for at opplysningene kan skade virksomheten unødig vil være større hvis en går til media.[109] Arbeidstilsynet har ansvaret for å føre tilsyn med arbeidsgivers plikt til å legge forholdene til rette for varsling og kan overprøve arbeidsgivers vurdering av hvorvidt det er behov for tiltak. Arbeidstilsynet vurderer de meldingene de mottar og kan eventuelt følge opp med inspeksjon, pålegg eller anmeldelse dersom forholdene tilsier dette, men har ikke ansvar for å løse konkrete tvister av privatrettslig karakter mellom arbeidsgiver og arbeidstaker – det ligger til domstolene.[110] Hvis varsler blir utsatt for gjengjeldelse av sin arbeidsgiver kan vedkommende kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld (§ 2-5).

En større studie om varsling fra 2010 konkluderte med at varslere i Norge både straffes sjeldnere og at varslingen er mer effektiv enn det rapporteres om i den internasjonale litteraturen.[111] Institusjonelle trekk ved det norske arbeidslivet som kollektive avtaler, partssamarbeid sentralt og lokalt og en arbeidsmiljølov som omfatter majoriteten av norsk arbeidsliv fremholdes som mulige forklaringer.[112] Men dette generelle bildet må nyanseres. De som varsler om mindre alvorlige "kritikkverdige forhold" synes i liten grad å oppleve represalier, mens ansatte som sier ifra om mer alvorlige kritikkverdige forhold kan oppleve at det ikke blir grepet fatt i de forholdene det er varslet om og at de blir utsatt for gjentatte negative handlinger som kan utvikle seg til mobbing.[113] Varslingsbestemmelsene har også vært gjenstand for kritikk.[114] Det gjelder blant annet lovens krav om at varsleren velger en *forsvarlig* fremgangsmåte og uklarhet om hvilke formkrav som stilles til virksomheters egne varslingsrutiner.[115] I sitt høringssvar (2006) til dagens varslingsbestemmelser påpekte jusprofessor og arbeidsrettsekspert Henning Jakhelln at forsvarlighetskravet fører til feil fokus – i stedet for at varslingssaker blir et spørsmål om en vurdering av virksomhetens kritikkverdige forhold, glir det over til å bli et spørsmål om varsleren har opptrådt kritikkverdig med den konsekvens "at man da tar spilleren, og ikke ballen".[116] Denne studien finner indikasjoner på at

109 Arbeidstilsynet (2011:8).

110 Ibid.

111 Trygstad (2010:23–28).

112 Skivenes og Trygstad (2010).

113 Bjørkelo, Ryberg, Matthiesen og Einarsen (2008).

114 Intervju med Kvamme 04.10.11; intervju med Eriksen 09.11.11, intervju med Øy 14.10.11; URL: http://www.byggaktuelt.no/node/983 Sist besøkt 10.09.11.

115 Jakhelln (2006), Eggen (2009:24), Lewis og Trygstad (2009:382), Trygstad (2010a:16–17).

116 Jakhelln (2006).

det er et forbedringspotensial når det gjelder: a) å gjøre ansatte kjent med dagens regler; b) å beskytte de som varsler om kritikkverdige forhold; c) å bevisstgjøre ledere i det offentlige om ansattes rett til å ytre seg kritisk i det offentlige rom mer generelt – uten å møte reaksjoner fra arbeidsgiver.[117] I den største undersøkelsen av varsling gjennomført i Norge[118], svarte kun halvparten av de ansatte at de kjente til arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser, og kun en tredjedel av de spurte svarte bekreftende på at det er utarbeidet skriftlige varslingsrutiner på arbeidsplassen. Videre svarte en tredjedel at de hadde vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen i løpet av de siste tolv månedene. Blant disse var det 47 prosent som hadde unnlatt å varsle. Frykt for at ubehagelighetene ville bli for store ble oppgitt som viktigste årsak til unnlatelsen.[119]

Dagens *offentlighetslov* trådde i kraft 1. januar 2009. Den skulle sikre mer åpenhet i offentlig forvaltning, noe den også gjorde på flere områder. Alle selskaper som i hovedsak (minst 50 prosent) eies av det offentlige er nå underlagt offentlighetsloven. Alle e-poster som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som informasjon skal nå journalføres, og alle statlige organer skal gjøre sine journaler offentlig tilgjengelig på internett. Til tross for flere bestemmelser som bidro til en styrking av offentlighetsprinsippet i forvaltningen, ble det uttrykt misnøye fra flere hold over innholdet i den nye offentlighetsloven. Særlig representanter for media var kritiske, men også juseksperter har kommet med kritiske merknader om at unntaksbestemmelsene er for omfattende, og at lovanvendelsen i for stor grad baserer seg på skjønn.[120] Videre finner denne studien klare indikasjoner på at offentlig forvaltning har et forbedringspotensial når det gjelder etterlevelse av offentleglova.[121]

Som et ledd i å øke tilsynet med finanssektoren og styrke kampen mot økonomisk kriminalitet, ble det i 2003 (trådte i kraft 1. januar 2004) innført en *hvitvaskingslov* – Lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv (LOV-2003-06-20-41). Som følge av innføringen av EUs tredje hvitvaskingsdirektiv, og dels pedagogiske hensyn, kom det en ny hvitvaskingslov i 2009 (trådde i kraft 15. april): Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. Loven gjelder for det meste av finansmarkedet og en rekke andre virksomheter (§ 4). Overtredelser av loven kan medføre bøter, eller fengsel i inntil 1 år (§ 28). Loven medfører en rekke forpliktelser som rapporteringspliktige er pålagt å etterleve, deriblant en

117 Se kapitlet om offentlig sektor.

118 Studien bygger på en undersøkelse besvart av 6000 respondenter og ble gjennomført i 2010 Trygstad (2010b).

119 Imidlertid var det 25 prosent som sa de manglet informasjon til å vurdere alvorlighetsgraden og 19 prosent som svarte at andre hadde varslet.

120 Henriksen (2003), Johansen (2008a), Hove and Bernt (2009).

121 Se kapitlet om offentlig sektor, punktene om åpenhet.

undersøkelsesplikt og en rapporteringsplikt.[122] Økokrim mottar årlig over 6 000 MT-rapporter. Det er grunn til å tro at det er en betydelig underrapportering i en del bransjer når en ser antallet MT-rapporter bransjene rapporterer inn i lys av deres sentrale roller når det gjelder regnskapsføring (regnskapsførere), kontroll av regnskap (revisor) og bistand og gjennomføring av transaksjoner for kunder (advokater og meglere). Revisorer, regnskapsførere, advokater og meglere meldte i 2010 inn henholdsvis 86, 59, 6 og 15 MT-rapporter til EFE.[123]

I 2005 ble det innført et *karanteneregelverk* for staten, bestående av tre sett med retningslinjer. Disse gjelder for henholdsvis embets- og tjenestemenn, politikere i betydningen statsråder, statssekretærer og statsrådenes politiske rådgivere, og det siste settet med retningslinjer gjelder ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling. For embets- og tjenestemenn er det arbeidsgiver som avgjør hvem som skal bli ilagt karantene og/eller saksforbud. For politikerne er det oppnevnt et uavhengig utvalg (Karanteneutvalget) som skal avgjøre saker om karantene og saksforbud. Karantenereglene for politikerne har fått kritikk for å være for slappe, og dette er antakelig en medvirkende årsak til at regjeringen i oktober 2011 oppnevnte et utvalg som skal gå gjennom erfaringene med statens karanteneregelverk.[124] Ved implementeringen av Europarådets sivilrettslige konvensjon mot korrupsjon, ble det innført en egen bestemmelse i skadeserstatningsloven § 1-6 som regulerer *arbeidsgivers erstatningsansvar* for skade voldt ved arbeidstakers korrupsjonshandlinger.[125] Hensikten med lovbestemmelsen fra departementets side var å tydeliggjøre arbeidsgiverens ansvar for å forhindre at det begås korrupsjon i virksomheten.[126] Til slutt nevnes en viktig endring i forskriften om offentlige anskaffelser (FOA) i 2006 (trådde i kraft i 2007) som krever at offentlige oppdragsgivere skal avvise leverandører som oppdragsgiver kjenner til er rettskraftig dømt for korrupsjon, jamfør FOA § 11-10, nr. 1 bokstav e. Hvor lenge etter domfellelse de domfelte leverandørene skal avvises, er et spørsmål som per i dag virker å være uavklart.[127]

---

122 Ved mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling, skal det foretas undersøkelser for å få bekreftet eller avkreftet mistanken, jf § 17. Mistenkelige transaksjoner (MT-rapporter) skal rapporteres til Enheten for finansiell etterretning (EFE) i Økokrim, jf. § 18.

123 Økokrim (2010:22). Se også kapitlet om næringslivet.

124 Se *Utvalg skal se på statens karanteneregelverk,* URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/pressesenter/pressemeldinger/2011/utvalg-skal-se-pa-statens-karanteneregel.html?id=661692 Sist besøkt 15.02.2012. For nærmere omtale av karantenereglene, se kapitlene om regjeringen og offentlig sektor.

125 Skadeserstatningsloven § 1-6 ble tilføyd ved lov av 11. januar 2008 nr. 1 (i kraft fra og med 1. mars 2008, ifølge kongelig resolusjon av 11. jan. 2008 nr. 3).

126 Ot.prp. nr. 73 (2006–2007:29).

127 Se også under indikatoren *Korrupsjonsforebyggende arbeid knyttet til offentlige anskaffelser* i kapitlet om offentlig sektor.

Myndighetenes reforminitiativ og antikorrupsjonstiltak

I 2002 engasjerte Bondevik II-regjeringen Eva Joly som spesialråd for å lede et treårig prosjekt mot økonomisk og annen profittmotivert kriminalitet, særlig korrupsjon og hvitvasking. Et hovedmål for prosjektet var at Norge internasjonalt skulle spille en mer aktiv rolle i bekjempelsen av korrupsjon og hvitvasking.[128] Prosjektet skulle også arbeide for bedre tiltak her hjemme og ledet arbeidet med regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet som ble lagt frem i 2004. Det var ikke første gang regjeringen laget en slik handlingsplan (også utarbeidet i 1992, 1995 og 2000), men den hadde et større omfang enn de foregående handlingsplanene.[129] I 2011 kom regjeringen med en ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Slike handlingsplaner kan være en indikasjon på at korrupsjonsbekjempelse er et prioritert politikkområde og kan bidra til en bedre ansvarsfordeling mellom de ulike departementene og andre relevante aktører, samt bidra til å styrke samarbeidet på tvers mellom de ulike aktørene. Justis- og politidepartementet og Finansdepartementet har et særlig ansvar for oppfølgingen av handlingsplanen.[130] Et satsningsområde har vært bedre samarbeid mellom de ulike kontrolletatene, og mellom kontrolletatene og politi og påtalemyndigheten. I den siste handlingsplanen gis flere eksempler på at det er iverksatt tiltak. Skatteetaten, politiet og påtalemyndigheten har etablert et formalisert samarbeid, blant annet i form av en avtale som nedfeller prinsipper for samarbeidet regionalt og sentralt, samt en instruks for hvordan det operative arbeidet skal foregå. Fra 2007 har skatteetaten skatterevisorer knyttet til økoteamene i alle politidistrikt for å bistå politiet i skattesaker.[131] Samtidig har Riksrevisjonen pekt på at samarbeidet mellom politiet (økoteamene) og kontrolletatene kan bli bedre.[132]

I det følgende ser vi nærmere på hva som er gjort av reformer og tiltak innenfor områder hvor det er grunn til å tro at korrupsjonsrisikoen er høy i forhold til andre områder i Norge (jf. kapitlet Korrupsjonsprofil): kommunesektoren, forretningsvirksomhet og utviklingsarbeid i utlandet og offentlig anskaffelser.

Kommunesektoren

Myndighetene har de seneste årene gjort flere initiativ for å bedre reguleringen av kommunesektoren. I 2007 la Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) frem rapporten "Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv". Rapporten ble fulgt opp med Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) *Om lov om endringer i kommuneloven*

128 http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/korrupsjon_og_hvitvasking/joly-prosjektet.html?id=418087

129 Regjeringen (2004:4).

130 Regjeringen (2011).

131 Ibid.:14).

132 Riksrevisjonen (2009).

og Svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner). Parallelt med dette opprettet KRD en arbeidsgruppe som skulle vurdere mulige tiltak for å styrke kommunenes egenkontroll. Arbeidsgruppen kom med sin rapport i 2009, og flere av rapportens anbefalinger er senere fulgt opp i form av tiltak og lovendringer fra regjeringens side. Det kan også nevnes at KRD høsten 2011 ga økonomisk støtte til et prosjekt i regi av Transparency International og KS hvor siktemålet er å sette antikorrupsjonsarbeid på dagsorden i kommunene og bidra til bevisstgjøring av aktørene i sektoren, samt utvikle og formidle verktøy og metoder som kan redusere risikoen for korrupsjon.

Næringslivet

Regjeringen har selv uttalt at det er behov for et bedre samarbeid mellom myndighetene og næringslivet i kampen mot korrupsjon, herunder et samarbeidsforum mellom Justis- og Politidepartementet, politi og påtalemyndighet og næringslivet.[133] Regjeringen satte i 2009 økt fokus på næringslivets samfunnsansvar i form av en stortingsmelding. I meldingen ble det gitt klart uttrykk for bedrifters ansvar for å bekjempe korrupsjon: "Regjeringen (…) forventer at selskapene aktivt motarbeider korrupsjon gjennom etablerte varslingsordninger, interne retningslinjer og informasjonsarbeid" og "forventer at selskapene utviser størst mulig grad av åpenhet knyttet til pengestrømmer".[134] Samme år kom det regjeringsoppnevnte Kapitalfluktutvalget med sin rapport, hvor de så på forholdet mellom skatteparadis og ulovlige pengestrømmer fra fattige land.[135] Utvalget foreslo en rekke tiltak for å redusere skadevirkninger av såkalte skatteparadis, og fikk også en del oppmerksomhet internasjonalt.

Utviklingssamarbeid med andre land

Utenriksdepartementets (UD) anti-korrupsjonsprosjekt leverte i juni 2007 en innstilling med en rekke forslag til oppfølging, blant annet opprettelse av et offentlig utvalg for å vurdere alle sider av skatteparadisenes rolle og effekten av disse på utviklingsland[136], ta initiativ som styrker det internasjonale rammeverket mot korrupsjon, synliggjøre norsk og internasjonalt arbeid mot korrupsjon, opprettelsen av Business Anti-Corruption Portal[137] hvor fokus er på utviklingsland og å styrke dialogen med multilaterale organisasjoner med tanke på anti-korrupsjon. Norske myndigheter var også en av fire initiativtakere til opprettelsen av U4 Anti-Corruption Resource Center (www.U4.no), som er et internett-basert antikorrupsjonssenter. Senteret er et internasjonalt samarbeid mellom de åtte landene som i dag

133 Justis- og politidepartementet (2010:117).

134 St. meld. nr. 10 (2008–2009:20).

135 NOU (2009c).

136 Se NOU (2009c).

137 http://www.business-anti-corruption.com/

finansierer det. Primærvirksomheten til senteret er forskning og kursvirksomhet for partnerlandenes bistandsmyndigheter og deres samarbeidspartnere, men det brukes også mye utenfor de åtte landene.

Som et element i antikorrupsjonsarbeidet opprettet UD i 2007en sentral kontrollenhet. Siden oppstart og til og med august 2011 har Utenriksdepartementet registrert i alt 253 varsler om mistanke om økonomiske misligheter.[138] 123 av sakene er avsluttet, og i 37 av disse ble det avdekket ulike former for misligheter.[139] Sakene omhandler i stor grad saker fra frivillige organisasjoner og bare unntaksvis andre lands myndigheter. Gitt at bistanden i mindre grad går via organisasjoner, er det et spørsmål hvorvidt saker som meldes reflekterer den faktiske korrupsjonssituasjonen i de enkelte land. UD opprettet i 2011 et varslingsteam for å håndtere de saker som forvaltes av Norad. Det er for tidlig å si noe om effekter av etableringen av UDs kontrollenhet, men tiltaket kan ses som et signal om at myndighetene tar dette risikoområdet på alvor. Det kan legges til at flere av de frivillige organisasjonene har uttalt seg kritisk til hvordan kontrollenheten fungerer – et hovedtema har vært dagens praksis med at organisasjoner som har vært utsatt for korrupsjon må tilbakebetale til UD en pengesum tilsvarende det som er blitt borte som følge av korrupsjonen. Dette opplever organisasjonene som en dobbeltstraff, ettersom det innebærer å betale tilbake penger de allerede har mistet. Videre er det blitt argumentert for at UDs nulltoleransepraktisering av korrupsjon overfor de frivillige organisasjonene kan medføre at færre rapporterer misligheter.[140]

Offentlige anskaffelser

Det finnes ikke noe eget organ som har ansvar for å føre tilsyn med offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen har i en årrekke i sine årlige revisjonsrapporter av forvaltningen rapportert om manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket i statsforvaltningen, og ved fremleggingen av årsrapporten i 2007 ble det uttalt at "brudd på anskaffelsesregelverket fortsatt er et gjennomgående problem, og det er få spor til bedring".[141] Med tanke på at offentlige anskaffelser er blant de mest

138 Dette inkluderer ikke bare saker hvor utenrikstjenesten forvalter midlene, men også saker hvor forvaltningen er delegert til andre, det være seg offentlige institusjoner som departementets underliggende etater (Norad og Fredskorpset), Norfund, Innovasjon Norge, multilaterale organisasjoner/fond, eller frivillige organisasjoner.

139 http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2011/misligheter_rapport.html?id=661925

140 Et annet spørsmål når en snakker om norsk utviklingsarbeid i utlandet er i hvilken grad norske bistandsmidler og utviklingsarbeid påvirker de eksisterende maktforhold i mottakerlandet og hvorvidt det er en driver av korrupsjonen. Spørsmålet er omfattende og faller utenfor rammene av denne studien, som har sitt primærfokus på norske forhold og forvaltningen av norske verdier.

141 Regjeringen (2009:26).

risikoutsatte områdene for korrupsjon er dette bekymringsverdig og et område hvor det er rom for forbedring. Regjeringen ved Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) og Difi har satt i gang en del kompetansehevende tiltak for å bøte på noen av problemene. Det er opprettet en nettside (www.anskaffelser.no) hvor en blant annet finner veiledningsmateriell til alle faser av anskaffelsesprosessen. Difi har i tillegg publisert mye informasjon om offentlige anskaffelser og inngått avtale med private firmaer som holder kurs om temaet for offentlige organer og virksomheter rundt om i landet. Det er vanskelig å si noe om hvilke resultater og effekter disse tiltakene har hatt, men det er ingen tvil om at offentlige anskaffelser er et område hvor det er viktig med tiltak som reduserer korrupsjonsrisikoen.

Næringslivet, sivile samfunn og andre aktører

Norsk næringsliv generelt får gode skussmål fra myndighetenes side for sitt arbeid for bekjempelse av økonomisk kriminalitet.[142] NHO var tidlig ut med å sette etikk og korrupsjon i næringslivet på dagsorden. I 1999 tok NHO initiativ til å utarbeide et kunnskapsunderlag omkring korrupsjon som blant annet resulterte i en informasjonsbrosjyre om korrupsjon året etter ("Standpunkt korrupsjon"), og organisasjonen har vært aktive i å bevisstgjøre sine medlemmer på antikorrupsjonsarbeid i form av kurs, foredrag, informasjonsbrosjyrer med mer. I 2006 lagde NHO veilederen "… over streken?" som gir informasjon og veiledning i hvordan bedrifter bør lage egne retningslinjer for grensesetting når det gjelder gaver, representasjon med mer. Det er opprettet et samarbeidsprosjekt mot svart økonomi mellom Skatteetaten, arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner. Informasjons- og holdningskampanjer rettet mot ungdom og de deltakende organisasjonenes medlemmer er blant de viktigste tiltakene.[143]

Kommunesektorens organisasjon (KS) har etikk og antikorrupsjon som et prioritert arbeidsområde. KS har iverksatt flere tiltak og prosjekter, samt laget kurs og veiledningsmateriell, med siktemål å styrke kommunens egenkontroll samt styrke kunnskapen og kompetansen til lokalpolitikere og kommuneansatte på korrupsjonsrelaterte problemstillinger. Eksempler på dette er folkevalgtopplæringen hvor habilitet, interessekonflikter, og press på folkevalgte fra interessegrupper og lignende er viktige temaer (www.folkevalgt.no); Kommunesektorens Etikkutvalg (www.etikkutvalget.no) som tar opp etiske problemstillinger til debatt og gir råd til kommuner og fylkeskommuner i vanskelige etiske spørsmål; og KS' etikkportal (www.etikkportalen.no) hvor mye av veiledningsmateriellet er elektronisk tilgjengelig.

Innenfor det sivile samfunn er det særlig to organisasjoner som, i tillegg til Transparency Internationals norske avdeling, jobber dedikert med antikorrupsjonsarbeid.

142 Regjeringen (2011:17).

143 Se www.handlehvitt.no.

De internasjonale organisasjonene Publish What You Pay og Tax Justice Network har begge en avdeling i Norge (PWYP-N og TJN-N). Et hovedmål for PWYP-Ns arbeid er å få mer åpenhet og ansvarlighet i utvinningsindustrien. TJN-N jobber blant annet for å informere opinionen om de skadelige effektene av hemmelighold-det skatteparadisene tilbyr. Når det gjelder bistands- og utviklingsfeltet, har flere av de store frivillige organisasjonene begynt å lage egne korrupsjonsrapporter som omhandler korrupsjonssaker de har oppdaget i forbindelse med sitt bistands- og utviklingsarbeid. Samtidig har bistandsfeltet blitt kritisert for at det er lite rom for systemkritikk.[144] Derfor er det viktig at media og andre fortsatt har et kritisk søke-lys på den norske bistandssektoren for å sikre at det som finnes av kritikkverdige forhold kommer frem i dagens lys.

144 Liland og Alsaker Kjerland (2003:259); Tvedt (2009); Østerud (2006:309).

1. Stortinget

1. Stortinget

SAMMENDRAG

Det norske Stortinget anses i dag som den øverste statsmakt i Norge. På 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet skjedde det en styrking av Stortinget ved at det fikk flere kontrollvirkemidler til rådighet. Det faktiske styrkeforholdet mellom Stortinget og regjeringen er i stor grad betinget av det faktiske maktforholdet mellom regjeringspartiet/-partiene og opposisjonspartiene på Stortinget. Stortingets faktiske makt er nødvendigvis større når det er mindretallsregjering enn når det er flertallsregjering. Stortinget har godt med ressurser og dets uavhengighet er sikret i lov, og må også sies å være en realitet i praksis. Stortingets virksomhet er generelt preget av stor grad av åpenhet, noe som legger til rette for at hvem som helst kan få god innsikt i aktivitetene på Stortinget. Et ankepunkt er den manglende reguleringen av representantenes aktiviteter. Det finnes for eksempel ikke noe lobbyregister, ingen etiske retningslinjer eller tilsvarende for stortingsrepresentantene, ingen karantenebestemmelser og ingen skriftlige habilitetsregler, og det ligger også begrensninger i hva som er tilgjengelig av informasjon om representantenes andre verv og økonomiske interesser.

Tabellen under viser samlet poengsum for Stortinget. De kvalitative vurderingene som ligger til grunn for poenggivningen for hver enkelt indikator gis i de påfølgende sidene.

Stortinget Samlet poengsum: 89/100			
	Indikator	**Lov**	**Praksis**
Kapasitet 100 /100	Ressurser	100	100
	Uavhengighet	100	100
Styring og ledelse 79/100	Åpenhet og innsyn	100	100
	Ansvarlighet	100	100
	Integritetsmekanismer	25	75
Rolle 88/100	Kontroll av regjering	100	
	Antikorrupsjonslovgivning	75	

STRUKTUR OG ORGANISERING

Det politiske systemet i Norge bygger på parlamentarisme som styringsprinsipp, og Stortinget er i dag å anse som den første statsmakten.[145] Representantene på Stortinget blir valgt av folket, og regjeringen står ansvarlig overfor Stortinget. Stortinget besitter myndigheten på tre viktige områder: lovgivende myndighet, beskattende og bevilgende myndighet og kontrollerende myndighet.

Hva som er Stortingets oppgaver, og hvordan Stortingets arbeidet skal organiseres og styres, er regulert i Grunnloven og Stortingets forretningsorden (FO). Planleggingen og tilretteleggingen av Stortingets arbeid gjøres av Stortingets presidentskap som velges ved konstitueringen av Stortinget hvert år, av og blant representantene. Stortingets representanter, med unntak av stortingspresidenten, er i dag fordelt mellom 12 fagkomiteer[146]. Hvem som skal sitte i hvilken komité bestemmes av en valgkomité som opprettes hver gang et nytt Storting trer sammen etter valg. Alle partigrupper skal være representert i kontroll- og konstitusjonskomiteen. For øvrig bør partigruppene, så langt råd er, være forholdsmessig representert i komiteene. Komiteene varierer i størrelse, og har fra åtte til 18 medlemmer.

Deler av Stortingets kontrollvirksomhet er overlatt til eksterne kontrollorganer. Disse er: Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen, Ombudsmannen for forsvaret, Ombudsmannen for sivile vernepliktige og EOS-utvalget (kontrollorganet for "de hemmelige tjenester"). Kontrollorganene er underlagt Stortinget og rapporterer skriftlig til Stortinget regelmessig om sitt arbeid.

KAPASITET

RESSURSER (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som skal sikre Stortinget finansielle, personelle og infrastrukturelle ressurser slik at det kan utføre sine oppgaver og plikter?

Poeng: 100

Det følger klart av Grunnloven at det er Stortinget som skal ha rådighet over statens finanser (§ 75 d), herunder også Stortingets eget budsjett. Stortinget besitter

145 Andenæs og Fliflet (2006:137).

146 Arbeids- og sosialkomiteen, Energi- og miljøkomiteen, Familie- og kulturkomiteen, Finanskomiteen, Helse- og omsorgskomiteen, Justiskomiteen, Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, Kommunal- og forvaltningskomiteen, Kontroll- og konstitusjonskomiteen, Næringskomiteen, Transport- og kommunikasjonskomiteen, Utenriks- og forsvarskomiteen.

både beskatnings- og bevilgningsmyndighet. Gjennom førstnevnte skaffer Stortinget penger til veie, og ved sistnevnte disponerer det over statens midler.[147]

Gangen i budsjettbehandlingen er regulert av Stortingets forretningsorden (FO) og bevilgningsreglementet. Begge er vedtatt av Stortinget i plenum og kan når som helst endres på samme måte. Regjeringens forslag til statsbudsjett for påfølgende år skal legges frem for Stortinget innen seks dager etter Stortingets åpning.[148] Finanskomiteen skal avgi innstilling til statsbudsjett senest 20. november, med forslag til rammevedtak for bevilgninger i samsvar med inndeling i rammeområder fastsatt av Stortinget. Innstillingen skal behandles av Stortinget senest en uke etter, og Stortingets rammevedtak er bindende for den etterfølgende budsjettbehandlingen samme år. Deretter skal fagkomiteene avgi innstilling om bevilgninger innenfor de rammeområder de er tildelt.[149] Det er opp til Stortinget å avgjøre hvor mye det vil spesifisere statsbudsjettet.[150]

Stortingets interne budsjett utarbeides gjennom en intern prosess hvor Stortingsdirektøren har ansvaret for å utarbeide et budsjettforslag som legges frem for presidentskapet for vedtak.[151] Deretter oversendes budsjettforslaget til Finansdepartementet som inkorporerer det i det totale budsjettforslaget uten innsigelser eller føringer. Dette er å anse som fast etablert praksis. Om det også er å anse som sedvanerett i den forstand at Finansdepartementet/Regjeringen er bundet av den, er noe uklart, men i praksis gjøres ingen endringer i budsjettforslaget fra Stortinget.[152]

RESSURSER (PRAKSIS)

I hvilken grad har Stortinget adekvate ressurser til å utføre sine oppgaver og plikter i praksis?

Poeng: 100

Stortinget har tilstrekkelig med økonomiske ressurser til å utføre sine oppgaver i praksis. Det følger nærmest som en naturlig konsekvens av at det i praksis er Stortinget selv som vedtar sitt eget budsjett, men det bekreftes også av Stortingsdirektøren.[153]

147 Andenæs og Fliflet (2006:283).

148 Jf. Stortingets forretningsorden § 21 og Bevilgningsreglementet § 8.

149 Jf. Stortingets forretningsorden § 21.

150 Andenæs og Fliflet (2006:285).

151 Jf. Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Stortinget, § 3.

152 Intervju med Brattestå, 29.06.11.

153 Intervju med Brattestå, 29.06.11.

Som det fremgår av tabellen under har Stortingets driftsbudsjett gått i balanse med god margin de siste seks årene.

TABELL 1.1 DRIFTSUTGIFTER FOR STORTINGET. 2005–2010. TALL I MILL. NOK.[154]

	Budsjett	Regnskap	Balanse
2010	735,8	689,8	46,0
2009	682,0	615,1	66,9
2008	667,5	639,6	27,9
2007	629,0	547,0	82,0
2006	626,1	576,7	49,4
2005	591,4	571,8	19,6

Den parlamentariske aktiviteten på Stortinget har økt betydelig siden begynnelsen av 1990-tallet. Dette henger dels sammen med det faktiske maktforholdet mellom regjeringen og opposisjonspartiene på Stortinget. Stortingets faktiske makt er nødvendigvis større når det er mindretallsregjering enn når det er flertallsregjering.[155] Utover 90-tallet og frem til 2005, som var en periode med mindretallsregjeringer, tok Stortinget seg mer til rette overfor regjeringen. Dette gjaldt særlig på kontrollområdet.[156] Et eksempel på det er antall anmodningsvedtak per stortingssesjon – "Stortinget anmoder regjeringen om…" – som var jevnt økende fra 90-tallet og høyest i 2002–2003, da antallet var 247. I første stortingssesjon med flertallsregjering (2005–2006) sank tallet til ni.[157]

Den økende parlamentariske aktiviteten har flere konsekvenser. For det første økt møte- og reisevirksomhet for representantene. Tidsklemma oppleves som en utfordring for mange stortingsrepresentanter.[158] Det blir mer og mer vanlig at komitemøter og høringer foregår parallelt med møter i stortingssalen. Derfor er det ofte tilsynelatende folketomt under debattene i stortingssalen, noe som kan represen-

154 Tallene er kun driftsutgifter (lønn og andre godtgjørelser + varer og tjenester), og inkluderer ikke større utstyrsanskaffelser og vedlikehold (som kan overføres til neste budsjettår) eller det årlige tilskuddet til stortingsgruppene. Tallene er hentet fra årsrapportene for Stortingets administrasjon for perioden 2005–2010. Tilgjengelig på: http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Administrasjonen/Arsrapporter-PDF/. Sist besøkt 10.11.11.

155 Andenæs og Fliflet (2006:198).

156 Intervju med Nordby, 17.06.11.

157 Se s. 23 i årsrapporten for Stortingets administrasjon (2008).

158 I en spørreundersøkelse fra 1995 svarte 87 prosent av respondentene at de synes at møter og annen virksomhet "svært ofte" eller "nokså ofte" kolliderer (Nordby 2004:236). I lys av utviklingen de seneste år er det liten grunn til å tro at antallet i dag ville vært noe mindre.

tere et omdømmeproblem for Stortinget.[159] Det kan se ut som om stortingsrepresentantene ikke er aktive i sitt virke, og folks tillit til Stortinget og den parlamentariske debatt kan svekkes. Alle representantene kan følge stortingsdebattene fra sitt kontor, og på grunn av den økende møteaktiviteten ser ikke informantene som er intervjuet om dette punkt noen annen praktisk løsning enn å ha en del parallell møtevirksomhet.[160] For det andre stiger kravene og forventningene til administrasjonen, for eksempel er Stortingets faglige støtteapparat blitt betydelig styrket de seneste årene. Dette støtteapparatet gir blant annet praktisk og faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer.[161] Det er mange søkere til stillingsutlysningene ved Stortingets administrasjon og avgangsalderen er høy (66 år i 2010), noe som vitner om at Stortinget er en populær arbeidsplass. Stortinget har også en omfattende internasjonal aktivitet som ivaretas av internasjonal avdeling. Mye av aktiviteten er rettet mot EU, herunder EU-parlamentet, og er bakgrunnen for at Stortinget i 2010 opprettet et eget kontor i Brussel.

Cirka 15 prosent av Stortingets totale budsjett tildeles partigruppene (140,8 mill. kr i 2010), som i hovedsak bruker det til lønning av politiske rådgivere og sekretærer. Hver partigruppe får et årlig grunntilskudd som i 2010 var 2 204 497 kr pluss 698 036 kr per representant. Grupper i opposisjon får i tillegg et opposisjonstillegg, henholdsvis et helt/halvt grunntilskudd avhengig av partigruppens størrelse (<5/2–5 representanter).[162]

UAVHENGIGHET (LOV)

I hvilken grad er Stortinget uavhengig og fri fra å være underordnet andre aktører ved lov?

Poeng: 100

Stortinget kan ikke bli oppløst av andre organer. Dets uavhengighet er fundert gjennom reguleringer i Grunnloven og konstitusjonell sedvanerett.

---

159 Jenssen (2007:9).

160 Intervjuer med Brattestå, 29.06.11, og Nordby, 17.06.11.

161 Generelt bestod Stortingets administrasjon i 2010 av 443 ansatte fordelt på fem avdelinger, tallet i 2005 var 392 ansatte. I 1998 ble det opprettet en egen utredningsseksjon med fem ansatte som med årene er økt til 14 personer. Utredningsseksjonen gir faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i tillegg til å gi ut en egen notatserie. Biblioteket fungerer som et kunnskaps- og dokumentasjonssenter og blir flittig brukt både av interne og eksterne (lånetall 2010: 7 470 utlån hvorav 6 005 var interne). Se s. 33 og 40 i Årsrapport 2010. Stortingets administrasjon, URL: http://www.stortinget.no/Global/pdf/Diverse/%c3%85rsrapport%202010.pdf Sist besøkt 22.11.11.

162 Se s. 39 i Årsrapport 2010. Stortingets administrasjon.

Det er Stortinget selv som velger hvem som skal lede Stortinget, og fordelingen av representanter mellom komiteene. Ved begynnelsen av nytt Storting velger Stortinget sitt presidentskap bestående av president og fem visepresidenter.[163] Presidentskapet planlegger Stortingets arbeid og leder Stortingets møter.[164] Så snart Stortinget har konstituert seg velges en valgkomité på 37 medlemmer som bestemmer hvorledes Stortingets faste komiteer skal være sammensatt. Valgkomiteen bør være forholdsmessig representert mellom partigruppene.[165]

Etter norsk forfatningsrett har domstolene rett og plikt til å kontrollere at lovgivning holder seg innenfor Grunnlovens grenser.[166] Ordningen, også kjent som domstolenes prøvingsrett, er en del av maktfordelingsprinsippet, og kan derfor ikke sies å rokke ved Stortingets uavhengighet.[167]

Stortinget kan avgi myndighet "paa et saglig begrænset Omraade" til internasjonale sammenslutninger (grl § 93). Forutsetningen er at tre fjerdedeler av stortingsrepresentantene gir sitt samtykke. I tillegg skal to tredjedeler av representantene delta i voteringen. Det sittende Storting sitter normalt i fire år, men hvis ikke valg kan holdes som følge av krig eller andre ekstraordinære omstendigheter, må det sittende Storting fortsette inntil valg kan holdes på nytt.[168] Kongen kan formelt sett supplere Stortingets makt på lovgivningsområdet gjennom retten til å gi provisoriske anordninger, innenfor enkelte områder, når Stortinget ikke er samlet (grl § 17).[169]

Norge har ikke parlamentarisk immunitet som et generelt prinsipp nedfelt i lovverket, det vil si at det kreves samtykke fra parlamentet for at tiltale kan reises mot ett av medlemmene. Men Grunnlovens § 66 gir en begrenset ansvarsfrihet for medlemmene av Stortinget. Representantene har en viss beskyttelse mot pågripelse og varetekt, også kjent som arrestfriheten. Videre går ansvarsfriheten langt når det gjelder stortingsrepresentantenes ytringer – det kan ikke tas ut tiltale mot representantene, ei heller erstatningssøksmål, for ytringer de har gitt i "Storthingets forsamlinger".[170] På den annen side er ikke upassende atferd eller tiltale under

163 Stortingets forretningsorden § 4, jf. § 5.

164 Stortingets forretningsorden § 5 og 6.

165 Stortingets forretningsorden § 8.

166 Andenæs og Fliflet (2006:212).

167 Intervju med Smith, 29.08.11.

168 Andenæs og Fliflet (2006:139).

169 Etter ordlyden i Grunnloven har Kongen også utsettende veto overfor lovbeslutninger, (grl § 78–79), men i dagens norske parlamentariske system har ikke Kongen en slik mulighet under ordinære omstendigheter.

170 Andenæs og Fliflet (2006:161).

debattene tillatt ifølge Stortingets forretningsorden (§ 38). Hvis en representant handler i strid med dette kan presidenten gi vedkommende en advarsel, og i ytterste konsekvens kan presidenten stille forslag til avstemming om å bortvise representanten for resten av dagen (§ 42).

UAVHENGIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad er Stortinget i praksis i stand til å utføre sine oppgaver og plikter uten press eller underordning fra andre aktører?

Poeng: 100

Stortingets uavhengighet er sterk også i praksis, og det kan ikke sies å være utsatt for utilbørlig press eller å være underordnet andre organer innenfor sitt handlingsområde. Det har skjedd en innskrenkning av Stortingets handlingsrom, men det rokker ikke ved dets uavhengighet.

Det parlamentariske prinsipp innebærer at regjeringen utgår fra Stortinget, er ansvarlig overfor Stortinget og må gå av hvis et flertall på Stortinget har uttrykt mistillit. Det er heller ikke uvanlig at regjeringen går av uten å ha fått et mistillitsforslag mot seg, men som følge av å ha "tapt" valget.[171] Ved slike tilfeller har regjeringen alltid ventet med å gå av til det nyvalgte Stortinget er trådd sammen.[172]

Den økende internasjonaliseringen i den betydning at Norge avgir myndighet til internasjonale tilslutninger bidrar til at Stortingets handlingsrom begrenses. EØS-avtalen er kanskje det tydeligste eksempelet, men Norge har også inngått en rekke andre handelsavtaler og annet som i sum begrenser Stortingets handlingsrom betydelig.[173]

Kongens mulighet til å stanse et lovvedtak falt i praksis bort ved overgangen til parlamentarisme. Sannsynligheten for at Kongen benytter seg av denne muligheten i dag er forsvinnende liten.[174]

Lovforslagene kommer enten etter innstilling fra regjeringen eller en av stortingsrepresentantene, såkalte representantforslag. Det siste tiåret har antallet lovforslag fra regjeringen vanligvis ligget mellom 85 og 126, og mellom 100 og 130 for

171 Det har også hendt at regjeringen går av etter å ha stilt kabinettspørsmål (se regjeringskapitlet).

172 Andenæs og Fliflet (2006:204).

173 Se kapittel 11 i NOU (2012).

174 Intervju med Smith, 29.08.11.

stortingsrepresentantene.[175] Etter at det ble flertallsregjering i 2005 har andelen lovforslag fra regjeringen som endres under lovbehandlingen i Stortinget gått drastisk ned. I perioden 2005–09 var andelen ti prosent, mens andelen i perioden 1993–97 var ca. 35 prosent.[176] Dette illustrerer godt hvordan innholdet og omfanget av Stortingets aktiviteter i praksis påvirkes av regjeringens parlamentariske maktgrunnlag.

STYRING OG LEDELSE

ÅPENHET OG INNSYN (LOV)[177]

I hvilken grad er det bestemmelser på plass som sikrer at folket kan tilegne seg relevant og oppdatert informasjon om Stortingets aktiviteter og beslutningsprosesser?

Poeng: 100

Det følger av Grunnloven at Stortinget skal holdes for åpne dører (§ 84), noe som innebærer at stortingsdebattene skal være åpne for allmennheten. I tillegg har publikum adgang når komiteene arrangerer åpne høringer. Utover dette har publikum adgang kun etter avtale.[178] Det foreligger ingen juridisk plikt som sier at stortingsrepresentantene skal ta imot besøk fra bestemte grupper eller befolkningen mer generelt.[179]

Stortingets forretningsorden inneholder en rekke bestemmelser om at møteinnkallinger, dagsordener, ukeplaner mv. skal gjøres tilgjengelig for representantene i forkant, men det står ikke eksplisitt at de også skal gjøres tilgjengelig for allmennheten. For eksempel står det i forretningsordenen at innkalling til komitemøter og møter i stortingsalen "skal kunngjøres før møtet ved oppslag i stortingsbygningen" (§ 17). For sistnevnte gjelder også at innkallingen inneholder dagsorden og "gjøres tilgjengelig for representantene i papirutgave eller elektronisk form senest 24 timer før møtet" (§ 24). Lignende krav om åpenhet stilles til planer som viser møteaktiviteten for påfølgende uke.

Komitemøtene er lukkede, mens komiteenes høringer i utgangspunktet er åpne (§18). Fra komitemøtene føres det kun protokoll som inneholder hvem som er til

175 Se s. 30 i Årsrapport 2010. Stortingets administrasjon.

176 E-postkorrespondanse med Nordby, 17.06.11.

177 Det som omhandler åpenhet og innsyn i *representantenes* aktiviteter (lønn, reisevirksomhet etc.) behandles under indikatoren Integritetsmekanismer (lov) og Integritetsmekanismer (praksis).

178 Jf. Adgangsreglement for Stortinget.

179 Intervju med Smith, 29.08.11.

stede, hvilke saker som er til behandling og hvilke beslutninger som vedtas. For debattene i stortingsalen skal det skrives stenografisk referat.[180]

Det holdes møter på Stortinget som er hemmelige i den forstand at det ikke er noen offentlig tilgjengelige opplysninger om møtet. Referat fra disse møtene legges forseglet i arkivet. Referatene kan offentliggjøres dersom Stortinget gjør vedtak om det.[181] Møtene i den utvidete utenriks- og forsvarskomiteen er per definisjon hemmelige, mens møtene i Europa-utvalget holdes for lukkede dører. Referat fra møtene i Europa-utvalget, med unntak av det som er unntatt offentlighet, gjøres offentlig tilgjengelig i etterkant av møtene.[182] Møtereferatene i sin helhet gjøres tilgjengelig ett år etterpå. Disse møtene er møter hvor regjeringen konsulterer med Stortinget om EU/EØS-spørsmål før regjeringen fatter en beslutning. Møtereferatene gir for så vidt innsyn i hva møtene har handlet om, men de gir ingen mulighet for en offentlig debatt og opinionsdannelse om sakene i forkant av møtene.

All presse med gyldig pressekort har adgang til Stortingets lokaler når det avholdes møter i Stortinget. Medlemmer av Stortingets presselosje har i tillegg adgang til Stortingets fellesarealer, presselosjene i Stortingets møtesal og pressesentra i Stortingets bygninger – samt Stortingets trimrom og badstuer. Utover dette har media kun tilgang etter besøksavtale.[183] Det foreligger ingen formelle begrensninger i hva pressen kan rapportere om Stortingets og representantenes aktiviteter.

Det foreligger ingen uttrykkelig bestemmelse verken i Grunnloven eller i forretningsordenen om at representantene er forpliktet til å stemme, men i praksis har de representanter som er til stede stemmeplikt.[184] Votering foregår ved en av følgende: de som er for (eller mot) reiser seg, elektronisk votering, navneopprop, sedler uten underskrift (kun ved valg) (§ 44). Voteringsresultatene foreligger i referatene og i Stortingets arkiv.

Det foreligger innsynsbegrensninger på noen typer møtevirksomhet. For noen av disse må begrensningene sies å være godt begrunnet (se neste avsnitt), og den samlede vurderingen er at innsynsbegrensningene ikke er av en slik karakter at det skal trekkes poeng på denne indikatoren.

180 Det følger av Grunnlovens § 84 at forhandlinger i Stortinget skal trykkes.

181 FO § 61 og 13, jf. grl § 84.

182 FO § 13 og 13 a).

183 Jf. Adgangsreglement for Stortinget.

184 Det følger av Grunnlovens bestemmelser om beslutningsdyktighet og det faktum at FO ikke gir rom for å avstå fra å stemme.

ÅPENHET OG INNSYN (PRAKSIS)

I hvilken grad kan folket tilegne seg relevant og oppdatert informasjon om Stortingets aktiviteter og beslutningsprosesser?

Poeng: 100

I praksis er Stortinget preget av stor grad av åpenhet. Informasjonen om Stortingets aktiviteter og beslutningsprosesser som er offentlig tilgjengelig er betydelig.

I 2010 ble Stortingets nettsted kåret til Årets statlige nettsted 2010 av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Informasjonen på nettstedet er omfattende, både når det gjelder planlagte aktiviteter og tidligere aktiviteter. Der finnes informasjon om den planlagte møteaktiviteten for inneværende stortingssesjon. Den oppdateres hver torsdag for da fastsetter presidentskapet programmet for neste ukes møter og inneholder møteplaner, agenda for møtene og saksdokumenter.

Av tidligere aktiviteter kan en søke opp tidligere saker, med tilgang til saksdokumentene og informasjon om saksgangen, statsbudsjett, lovvedtak, skriftlige spørsmål (til regjeringen), fullstendig referat fra stortingsdebattene etc. Det finnes også noe enkel statistikk over antall saker fordelt etter type per stortingssesjon. Stortinget har også en egen publikasjonsserie som inneholder alle innstillinger, "Dok. 8"-forslag og referatene fra Stortingets forhandlinger.

Alle debattene i stortingssalen og komitehøringene sendes (vanligvis) direkte på nett-TV. Videofilene lagres i videoarkivet som er tilgjengelig på nettsiden. Stortingsdebattene og høringer kan (vanligvis) også overværes i Stortinget mens de pågår. Fra debattene i stortingsalen skrives det referat som gjøres tilgjengelig fortløpende elektronisk, samt i publikasjonsserien.

Det er fire aktiviteter på Stortinget som det er lite åpenhet om. Det er de hemmelige møtene, møtene i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen, møtene i Europa-utvalget og de ordinære komitemøtene. De hemmelige møtene er primært møter hvor traktater med fremmede stater behandles hvor den fremmede staten ønsker å holde det hemmelig, samt når en sak blir brakt inn for Stortinget fra den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen. Disse møtene er det få av[185] og de har kort varighet.[186] En viss grad av hemmelighold rundt møter, særlig de som omhandler andre stater, kan det finnes gode grunner for.[187] Diskusjonene i de ordinære komiteene foregår bak lukkede dører. Til sammenligning er alle komitemøter på

185 Forrige stortingsperiode ('03–'07) var det sju hemmelige møter (e-post fra Stortingets administrasjon av 8. august 2011).

186 Intervju med Brattestå, 29.06.11.

187 For eksempel nasjonale sikkerhetsinteresser, nasjonale forretningshemmeligheter m.m.

kommunalt nivå som hovedregel åpne for allmennheten (kml § 31). To professorer med spisskompetanse på forfatningsrett, forvaltningsrett og offentleglova, intervjuet til denne studien, ser det ikke som særlig problematisk at komitemøtene foregår bak lukkede dører. De peker på særlig tre hensyn: til forskjell fra komitemøter på kommunalt nivå er ikke stortingskomiteene saksbehandlingsorganer, stortingskomiteene diskuterer ikke enkeltsaker på samme måte som komiteer på kommunalt nivå, samt det hensyn at gode løsninger noen ganger nødvendiggjør lukkede forhandlinger.[188]

Selv om det ikke finnes bestemmelser i lovs form om at representantene er forpliktet til å stemme er det forventet i praksis. En representant som kvier seg for å ta stilling i en bestemt sak, vil ofte løse problemet ved å utebli fra avstemmingen. Det er en omgåelse av reglementet som det i praksis er vanskelig å hindre.[189] Resultatene fra Stortingets voteringer foreligger i referatene og i Stortingets arkiv, der kan en finne informasjon om hva den enkelte stortingsrepresentant har stemt i hver enkelt sak. Fra og med januar 2012 ble denne informasjonen også elektronisk tilgjengelig.[190]

I tillegg til den omfattende informasjonen på nettet har Stortinget et bibliotek og arkiv som publikum kan kontakte. Videre har Stortinget noe som heter Informasjonshjørnet hvor befolkningen kan henvende seg for å få svar på generelle spørsmål om Stortingets virksomhet samt bistår publikum med å finne det de leter etter. Stortingets administrasjon avgir årsrapporter med utfyllende informasjon om siste års aktiviteter, herunder Stortingets budsjett.

ANSVARLIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser om at Stortinget skal rapportere om og stå til ansvar for sine handlinger?

Poeng: 100

I tråd med det parlamentariske prinsipp står Stortinget og dets representanter til ansvar overfor velgerne ved valg. I Norge er det stortingsvalg hvert fjerde år.

Hvis stortingsrepresentantene har brutt sine "konstitutionelle Pligter" kan de stilles til ansvar via riksrett (grl § 86). Eventuelle riksrettssaker blir først vurdert av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det kan komiteen gjøre ved eget initiativ eller

188 Intervjuer med Bernt, 23.08.11, og Smith, 29.08.11.

189 Andenæs og Fliflet (2006:168).

190 E-post fra Stortingets administrasjon av 8. august 2011.

på bakgrunn av eksterne henvendelser. Støtte fra en tredjedel av medlemmene er tilstrekkelig for at komiteen kan ta en mulig riksrettssak opp til vurdering. For å kunne reise tiltale kreves simpelt flertall ved votering i Stortinget i plenum. Riksretten er satt sammen av fem høyesterettsdommere og seks lekfolk. Lekfolkene velges av Stortinget, og kan ikke være medlemmer av regjering eller Storting, og de velges for seks år av gangen.[191] Utover dette kan en stortingsrepresentant tiltales av påtalemyndigheten, som enhver annen, og blir vedkommende straffedømt må representanten sone på vanlig måte.

Domstolenes prøvingsrett, herunder vurdering av hvorvidt en lov er i tråd med Grunnloven, er i dag å anse som konstitusjonell sedvanerett. Men i motsetning til hva som er vanlig i andre vesteuropeiske land har ikke Norge noen egen forfatningsdomstol. Det er domstolene selv som avgjør, og i prinsippet er det ingen forskjell mellom Høyesterett og de underordnede domstolene. [192]

Høringsinstituttet er en viktig demokratisk ordning i det norske politiske systemet som gir interesseorganisasjoner, foreninger og andre mulighet til å fremme sine synspunkter overfor komiteene i Stortinget i forbindelse med en sak komiteen har til behandling. Komiteene bestemmer selv ved vanlig flertall[193] om det skal avholdes høring og hvem som skal anmodes om å delta, deltakelse er nemlig frivillig.[194] En annen viktig side ved høringsinstituttet er at de fleste av regjeringens lovforslag som Stortinget behandler først har vært ute på høring. Det innebærer at berørte parter gis anledning til å komme med sine uttalelser om lovforslaget.[195]

ANSVARLIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad må Stortinget og dets representanter rapportere om og stå til ansvar for sine handlinger i praksis?

Poeng: 100

Stortingets representanter må stå til ansvar ved valg og i det daglige overfor media og andre som går dem etter i sømmene – den praktiserte åpenheten gjør at det er gode muligheter for nettopp det.

I dagens parlamentariske system er praksis at stortingsrepresentantene og Stortinget først og fremst stilles til ansvar av velgerne ved valg. Valgdeltakelsen ved stor-

191 http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Riksrett/.

192 Andenæs og Fliflet (2006:345–349).

193 I kontroll- og konstitusjonskomiteen er det tilstrekkelig med en tredjedels tilslutning ved spørsmål om høring i kontrollsaker (jf. Stortingets forretningsorden § 12).

194 Stortingets forretningsorden § 18.

195 Se kapitlet Regjeringen.

tingsvalg har ligget mellom 75 og 80 prosent de siste 20 årene. Tradisjonelt var det slik at Riksretten skulle håndheve parlamentarikernes konstitusjonelle ansvar.[196] Sist gang det ble reist riksrettssak var i 1926. Riksretten ble reformert i 2007, men det er for tidlig å si om det vil få noen direkte betydning. Fra faglig hold er det fremholdt at terskelen for å gå til riksrettssak er for høy, at det å reise riksrettssak gjøres til en større sak enn det strengt tatt bør være.[197]

Når domstolene prøver en lovs lovmessighet, sier rettspraksis at domstolen i sin vurdering av en lovs grunnlovsmessighet skal tillegge lovgivers standpunkt en viss vekt, men det er ikke entydig hvor bredt spillerom lovgivningen skal ha. Prøvingsretten fikk i en viss forstand en renessanse utover 70- og 80-tallet og er i dag et høyst levende prinsipp i vårt forfatningssystem.[198] De siste årenes utvikling kan tyde på at Høyesterett i noe større grad enn tidligere markerer seg mer uavhengig av de folkevalgte ved å overprøve vedtak og lovforslag fra Stortinget.[199] De gangene Høyesterett har gjort dette, har det imidlertid vært sterke dissenser. Et ferskt eksempel er rederiskatt-dommen fra 2010 hvor domsavsigelsen hadde tilslutning fra seks av de 11 høyesterettsdommerne. Det som er sikkert er at domstolens prøvingsrett i Norge praktiseres med en viss intensitet og at den utgjør en viktig del av vårt levende konstitusjonelle system.[200] Det som derimot er mer uklart, og som de lærde også strides om, er hvor grensegangen for domstolenes prøvingsrett skal gå.

Komiteene på Stortinget avholder veldig mange høringer. Det er mange organisasjoner som deltar på høringene, mange i forbindelse med budsjettbehandlingen, men også i andre saker er det en del organisasjoner som deltar. Det er som regel organisasjonene selv som ber om å få komme. I 2010 ble det avholdt totalt 73 høringer i tillegg til behandlingen av statsbudsjettet. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet var det 429 organisasjoner som deltok, mens det var 321 organisasjoner som deltok på de andre høringene.[201]

Stortingets aktiviteter er i hovedsak preget av åpenhet og gir dermed god anledning for befolkningen, media og andre til å følge dets aktiviteter og til å gå representantene etter i sømmene. For eksempel må de rapportere inn sine økonomiske interesser og verv, og deres tjenestereiser og bruk av Stortingets frynsegoder må dokumenteres på en måte som er etterprøvbar. Opplysningene er tilgjengelig for

196 Andenæs og Fliflet (2006:219).

197 Intervju med Smith, 29.08.11.

198 Smith (1993:278–283).

199 Flere jusprofessorer har fremholdt dette, blant annet dekan ved Juridisk fakultet i Oslo, Hans Petter Graver (Kristjánsson (2010)).

200 Smith (1993:344–349).

201 Årsrapport 2010. Stortingets administrasjon.

allmennheten ved forespørsel. Det er delte meninger om i hvilken grad media fyller sin rolle på dette punkt. Av kritiske merknader er det fremholdt at journalistene avstår fra å rapportere når budsjettforhandlingene på Stortinget hardner til, av frykt for å miste politikernes tillit.[202] Det er også påpekt at journalistene i sin dekning fra Stortinget er for lite opptatt av sak, og at de mangler spisskompetanse på de ulike politiske feltene – særlig gjelder dette i politisk-økonomiske spørsmål.[203]

INTEGRITETSMEKANISMER (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer integriteten til representantene?

Poeng: 25

Det ligger noen begrensninger i hva som er tilgjengelig av informasjon om representantenes andre verv og økonomiske interesser. Det finnes intet lobbyregister, ingen etiske retningslinjer eller tilsvarende for stortingsrepresentantene, ingen karantenebestemmelser og ingen skriftlige habilitetsregler. Videre finnes det ikke noe uavhengig organ som går stortingsrepresentantene "etter i sømmene", slik de for eksempel har i Storbritannia.[204] I sum er dette vesentlige mangler ut fra hva denne indikatoren vektlegger, og derfor gis denne indikatoren kun 25 poeng.

Det finnes ikke noe krav i lovverket om lobbyregister eller tilsvarende på Stortinget. Høringer i Stortinget er som hovedregel åpne for allmennheten. Hvem som kontakter stortingsrepresentantene utover dette, kreves det ikke noen oversikt over.

Det finnes som sagt ingen skriftlige habilitetsregler, men det er noen uskrevne. Det gjelder ved vurderingen av hvorvidt representanten er blitt lovlig valgt og ved spørsmål om å reise tiltale for riksrett.[205] Den svært begrensede reguleringen av habilitet begrunnes i Stortingets spesielle stilling hvor det er ønskelig at representantene skal ha bredest mulig tilknytning til ulike yrker, samfunnslag mv. Argumentasjonen oppfattes ikke som overbevisende av eksperter i forfatningsrett som vurderer fraværet av skriftlige habilitetsregler som en mangel ved systemet.[206]

Representantenes lønn, unntatt stortingspresidenten, blir med Stortingets samtykke fastsatt av en egen kommisjon – Stortingets lønnskommisjon – som også fastsetter regjeringsmedlemmenes lønn. Kommisjonen består av tre medlemmer

202 Nordby (2004:269).
203 Allern (2001:296–300).
204 TI-UK (2011:30–32).
205 Hansen og Mo (1993:198–199).
206 Stordrange (1988:198, 206–209); Intervju med Smith, 29.08.11.

som velges av presidentskapet for fire år av gangen.[207] Stortingsrepresentantene får dekket tjeneste- og pendlerreiser, telefon og internett (inkludert privat bruk[208]). For reiser må det redegjøres på en slik måte at det kan etterprøves i ettertid. Bilagene oppbevares elektronisk og på papir. Det blir gitt innsyn i utgiftsdekning for representantene i samsvar med offentleglovas regler, jamfør Stortingets eget regelverk for dokumentinnsyn. Detaljene om stortingsrepresentantenes lønn, godtgjørelse og pensjon finnes tilgjengelig på internett.

Representantene skal melde inn alle sine registrerte verv og økonomiske interesser i henhold til gjeldende økonomireglement – informasjonen meldes inn til Stortingets økonomiregister som er offentlig tilgjengelig. Før var det frivillig, men fra og med 1. januar 2009 har de vært forpliktet å rapportere slik informasjon.[209] I tillegg til alle verv og lønnede stillinger en måtte ha utenom stortingsvervet, skal en rapportere alle oppdrag for samme oppdragsgiver innenfor samme kalenderår som har en godtgjørelse på 50 000 kroner eller mer.[210] Representantene er imidlertid bare forpliktet til å melde inn *hvilke* interesser de har i form av inntekter eller andre goder/fordeler, ikke inntekten eller fordelens *omfang*.[211] Ved forrige behandling av regelverket understreket presidentskapet at "det fortsatt vil være slik at bare eksistensen og arten av de forskjellige interesser skal oppgis – ikke beløp, verdi eller mengde". Begrunnelsen var todelt; "for å hindre at registreringsplikten blir for omfattende og arbeidskrevende for representantene" og av "hensynet til representantenes personvern og registerets formål".[212] Fra et antikorrupsjonsperspektiv bør det være mer åpenhet omkring disse forhold.

INTEGRITETSMEKANISMER (PRAKSIS)

I hvilken grad er representantenes integritet ivaretatt i praksis?

Poeng: 75

Dagens praksis hva habilitet gjelder er at representantene etter eget forgodtbefinnende kan velge å "fratre" en sak hvis vedkommende anser seg selv som inhabil. Det er allment akseptert at en representant som tidligere har hatt befatning med en sak ikke regnes som inhabil.[213] Ifølge en ekspert i forfatningsrett er det liten tvil

207 Innst. S. nr. 282 (1995–96).

208 Stortinget dekker ikke utgifter til såkalte underholdningstjenester, og slike utgifter blir eventuelt trukket i den enkeltes godtgjørelse (e-post av 16. sept., Stortingets administrasjon).

209 Stortingets forretningsorden § 60a.

210 Økonomireglementet § 3.

211 Hansen og Mo (1993:206).

212 Innst. S. Nr. 72 (2008–2009).

213 Hansen og Mo (1993:207–208), Andenæs og Fliflet (2006:169).

om at det forekommer eksempler på uheldig rolleblanding når komiteene behandler saker, selv om han tror omfanget er marginalt.[214] Det finnes også eksempler på vararepresentanter som har en jobb, for eksempel som informasjonsrådgiver, som gjør at de lett kan havne i en interessekonflikt.[215]

I forbindelse med maktutredningen ble det gjort en studie av stortingsrepresentanters og lederes holdninger til, og bruk av, profesjonell lobbyisme. 65,5 prosent av stortingsrepresentantene var helt eller delvis enig i at profesjonell lobbyisme kan bidra til at viktige saker blir grundigere belyst. 88,4 prosent av stortingsrepresentantene var helt eller delvis enige i at profesjonell lobbyisme bør synliggjøres, mens 79,8 prosent av stortingsrepresentantene sa seg helt eller delvis enige i at virksomheter som er fullfinansiert av det offentlig, ikke skal kunne kjøpe profesjonelle lobbytjenester. Videre fant studien at norske stortingsrepresentanter oppfatter profesjonelle lobbyisters innflytelse som relativt stor i de sakene hvor profesjonelle lobbyister har vært engasjert.[216] I lys av disse tallene kan en undres over hvorfor forslag om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget aldri har fått flertall enda forslag om dette har blitt fremmet fire ganger de siste tolv årene.[217] Flertallets begrunnelse har vært at "et slikt register er byråkratisk, vanskelig å håndtere og vil drive lobbyvirksomhet ut av Stortinget og departementene og inn i lukkede rom".[218] Hvordan dette er løst i andre land varierer, og bildet er ikke entydig.[219] Med dagens praksis er det liten åpenhet om enkeltrepresentantenes besøks- og møtevirksomhet, inkludert hvilken kontakt de har med interesseorganisasjoner, næringsliv og andre.

Fra tid til annen hender det at media avslører tvilsom økonomistyring blant stortingsrepresentantene. For eksempel avslørte avisen VG i 2008 at en stortingsrepresentant hadde hatt en telefonregning på 58 000 kroner på et halvår, mens gjennomsnittlig årlig forbruk for representantene var 20 000 kroner.[220]

---

214 Intervju med Smith, 29.08.11.

215 Se *Frp-politiker blir PR-rådgiver,* URL: http://www.kampanje.com/jobb/article5834173.ece Sist besøkt 16.02.12.

216 Gullberg og Helland (2003).

217 Dok. nr. 8:31 (2000–2001), Dok. nr. 8:5 (2003–2004), Dok. nr. 8:32 (2007–2008), Dok. nr. 8:14 S (2009–2010),

218 Innst. S. nr. 21 (2008–2009). Det ble også henvist til denne begrunnelsen sist gang spørsmålet ble behandlet, jf. Innst. 179 S (2009–2010).

219 Både USA, Canada, Tyskland og Europaparlamentet har en registreringsordning. EU-kommisjonen har et register basert på frivillighet mens verken Sverige, Danmark eller Finland har det. Se *Perspektiv 04/08* fra Stortingets utredningsseksjon, URL: http://www.stortinget.no/global/pdf/Utredning/Perspektiv08_04.pdf Sist besøkt 16.02.12.

220 Bongard og Hegvik (2008).

Den uten tvil største saken fra de siste årene er "pensjonssaken" som startet med at en rapport fra Riksrevisjonen konkluderte med at seks tidligere stortingsrepresentanter uberettiget hadde mottatt over fem millioner kroner i pensjon.[221] Stortingets presidentskap oppnevnte derfor et ekspertutvalg til å granske Stortingets pensjonsordning.[222] Ekspertutvalget kom til at seks representanter hadde mottatt for mye pensjon.[223] Utvalgets systemkritikk var omfattende og fikk full tilslutning i opinionen. Utvalget konkluderte blant annet med at: loven om Stortingets pensjonsordning var preget av mange og store "lovtomme rom", Stortingets pensjonsordning hadde fått eksistere uten tilsyn og kontroll fra andre organer og personer, styret for pensjonsordningen manglet kompetanse og utøvet selv i praksis heller ingen kontroll, og saksbehandlingen var stort sett muntlig, noe som gjorde den vanskelig å etterprøve.[224] Økokrim åpnet etterforskning som resulterte i at det ble tatt ut tiltale mot to av de tidligere stortingsrepresentantene. Høyesterett avsa dom i den ene av de to sakene 23. april 2012 hvor den tiltalte stortingsrepresentanten ble frikjent.[225]

Den begrensede reguleringen av representantenes aktiviteter og eksempler på tvilsom økonomistyring og lignende gjør at Stortinget ikke får maks poeng på denne indikatoren.

ROLLE

KONTROLL AV REGJERING

I hvilken grad fører Stortinget en effektiv kontroll av regjeringen?

Poeng: 100

Stortinget besitter et bredt knippe av kontrollmidler overfor regjeringen. Hvorvidt representantene faktisk tar dem i bruk, avhenger av representantenes vilje og de politiske maktforholdene.

---

221 *Riksrevisjonens rapport av 25. juni 2008*.

222 Pensjonsordningen ble styrt av et styre bestående av fem personer valgt blant Stortingets representanter og administrert av en sekretær som brukte omtrent en halv stilling på å administrere ordningen (Kjønstad (2009:61–64).

223 Fire av disse var også nevnt i Riksrevisjonens rapport.

224 Kjønstad (2009:13–22). En annen ting som kan være verdt å merke seg, er at dette var første gang det ble utført en granskning av Stortingets virksomhet, og ekspertutvalgets utredning ble ikke publisert av Stortinget i noen dokumentserie, noe utvalgslederen stilte seg kritisk til (Kjønstad 2009:18).

225 De to ble dømt til henholdsvis seks måneder og seksti dagers fengsel for grovt uaktsomt bedrageri i tingretten. Begge anket til lagmannsretten, hvor en av de to ble frikjent. Påtalemyndigheten anket saken til Høyesterett, som også frikjente den tiltalte (HR-2012-810-A). Den andre saken har vært stilt i bero i påvente av avgjørelse i den første saken, og var ikke endelig avklart da denne rapporten gikk i trykken.

Det sterkeste maktmiddelet Stortinget har er mistillitsvotumet, som innebærer at den sittende regjering og de enkelte regjeringsmedlemmer er grunnlovsforpliktet til å fratre dersom et stortingsflertall stemmer for et mistillitsforslag mot dem (grl § 15).

Det er liten tvil om at Stortingets kontroll overfor regjeringen er blitt styrket betydelig siden begynnelsen av 1990-tallet og frem til i dag – både formelt og i praksis. I 1993 ble den nye kontroll- og konstitusjonskomiteen etablert, og med det fikk Stortinget igjen én fast komité til å drive kontroll. Fra 1994 ble de viktigste revisjonssakene behandlet separat, i 1995 ble EOS-utvalget opprettet. I 1996 kom ordningen med åpne høringer i kontrollsaker som ga Stortinget anledning til å kalle inn regjeringsmedlemmer og representanter for sentralforvaltningen. Samme året ble spontan spørretime innført[226], samt forvaltningsrevisjonen – som skal prøve om Stortingets intensjoner er blitt fulgt opp. Sivilombudsmannen innførte rapporter i enkeltsaker i 1997. I 1999 ble det etablert en ny prosedyre for å kontrollere regjeringens oppfølging av Stortingets instrukser, og i 2002 ble Stortingets muligheter til å iverksette egne granskninger tydeliggjort og formalisert.[227] De institusjonelle endringene som skjedde utover 90-tallet førte naturligvis også til en opptrapping av kontrollaktiviteten.[228] Noe av forklaringen på Stortingets økende kontrollvirksomhet er den økte styringskontrollen som har vært et mer generelt utviklingstrekk de siste par tiårene.[229] Som tidligere nevnt henger den faktiske kontrollaktiviteten dels sammen med hvordan maktforholdet er mellom regjeringen og opposisjonspartiene på Stortinget. Stortingets faktiske makt er nødvendigvis større når det er mindretallsregjering enn når det er flertallsregjering.[230]

Den økte kontrollaktiviteten[231] er ikke nødvendigvis bare positiv. På 90-tallet fikk vi begrepet "stortingsregjereri", og både politikere, akademikere og andre har stilt seg kritiske til utviklingen. Flere tidligere statsråder frykter at den økende kontrollaktiviteten fra Stortinget fører til at statsrådene blir for opptatt av å unngå å gjøre feil. Videre er de bekymret for at offentlig fokusering på embetsmenn – blant

226 Normalt har Stortinget spørretime hver onsdag, hvor det først er spontan spørretime (ca. en time), så ordinær spørretime. Hovedforskjellen mellom de to er at førstnevnte ordning er spontan i den forstand at statsråden ikke vet hvilke spørsmål som vil komme og heller ikke gis noen betenkningstid.

227 Innst. S. nr. 210 (2002–2003).

228 Dokument 14 (2002–2003:16).

229 Dokument 14 (2002–2003:21).

230 Andenæs og Fliflet (2006:198).

231 Et illustrerende eksempel er økningen i antall skriftlige spørsmål og interpellasjoner til regjeringen fra Stortinget. I 2001/02-sesjonen var tallene hhv 590 og 32, mens det hadde økt til hhv 1816 og 98 i 2009/10-sesjonen. Se s. 35 i Årsrapport 2010. Stortingets administrasjon.

annet ved innkalling til høringer – vil svekke en ønsket kreativ frimodighet i statsapparatet, en tendens mer i retning av å "*passe på*" heller enn å "*finne på*".[232] Den økende kontrollen opptar stadig mer ressurser hos regjeringen og forvaltningen. På den annen side representerer "internasjonaliseringen" utfordringer for Stortingets kontrollaktivitet fordi den innskrenker Stortingets myndighet som lovgivende organ.

ANTIKORRUPSJONSLOVGIVNING

I hvilken grad prioriterer Stortinget antikorrupsjonsarbeid?

Poeng: 75

Stortinget har vedtatt alle internasjonale bestemmelser mot korrupsjon og gjort de nødvendige tilpasninger av straffeloven i den forbindelse: OECD-konvensjonen om motarbeiding av bestikking av utenlandske offentlige tjenestemenn i internasjonale forretningsforbindelser (av 7. aug. 1997, ratifisert 27. okt. 1998[233]), Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon (av 14. nov. 1999; ratifisert 13. des. 2007[234]) og dets strafferettslige konvensjon (av 27. jan. 1999; ratifisert 2. mars 2004[235]) samt FN-konvensjonen mot korrupsjon (av 31. okt. 2003; ratifisert 7. juni 2006[236]).

Representantene på Stortinget har gitt uttrykk for at de har en ambisjon om å plassere Norge i front når det gjelder strafferettslig korrupsjonsbekjempelse.[237] Studien kjenner ikke til dokumentasjon av i hvilken grad korrupsjon og korrupsjonsrelaterte utfordringer tas opp og diskuteres av stortingsrepresentantene. I 2003 vedtok Stortinget en egen lovparagraf i straffeloven som omhandlet korrupsjon (§ 276), og vi fikk hvitvaskingsloven samme året.[238] Stortinget vedtok regler for varsling i 2005[239], som senere ble styrket i form av flere lovendringer gjort året etter.[240] Ny offentlighetslov trådde i kraft 1. januar 2009 og ble lansert som en styrking av offentlighetsprinsippet, men denne studien viser til flere punkter hvor loven ikke går langt nok.[241]

232 Statskonsult (1997:13–14).
233 Besl. O. nr. 2 (1998–1999).
234 Innst. S. nr. 41 (2007–2008).
235 Innst. S. nr. 236 (2002–2003).
236 Innst. S. nr- 188 (2005–2006).
237 Innst. O. nr. 105 (2002–2003:2)
238 Ot.prp. nr. 78 (2002–2003); Ot.prp. nr. 72 (2002–2003).
239 Ot.prp. nr. 49 (2004–2005).
240 Ot.prp. nr. 84 (2005–2006).
241 Se kapitlet om offentlig sektor.

Når det gjelder regelverket som skal regulere Stortingets egne aktiviteter, er dagens regelverk begrenset.[242] Registrering av økonomiske interesser og styreverv ble gjort pliktig fra og med 1. januar 2009, og stortingsrepresentantenes pensjonsordning ble strammet inn i kjølvannet av den nevnte "pensjonsskandalen".[243] Den begrensede reguleringen av stortingsrepresentantenes aktiviteter og kritikken av at flere av de nevnte lovbestemmelsene ikke går langt nok, gjør at Stortinget ikke gis maks poeng på denne indikatoren.

242 Se Integritetsmekanismer (lov).

243 Se *Ny pensjonsordning for stortingsrepresentanter,* URL: http://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Pressemeldinger/2011-2012/Ny-pensjonsordning-for-stortingsrepresentanter/ Sist besøkt 29.02.12.

2. Regjeringen

2. Regjeringen

SAMMENDRAG

Regjeringen har godt med ressurser og dens uavhengighet, innenfor det norske parlamentariske systemet, er sikret både formelt og i praksis. Videre finnes det en rekke bestemmelser og organer som sikrer at regjeringen stilles til ansvar for sine aktiviteter, valg og disposisjoner. Når det gjelder åpenhet er det deler av regjeringens arbeid som per i dag ikke er lovregulert, noe det er grunn til å stille spørsmål ved. Videre er det reist kritikk for at regjeringen er restriktiv i sin praktisering av offentleglova. Når det gjelder integritet og tiltak for å bekjempe korrupsjon, har regjeringen innført en rekke bestemmelser innenfor områder som er viktige fra et antikorrupsjonsperspektiv, men flere av bestemmelsene er blitt kritisert for ikke å gå langt nok.

Tabellen under viser samlet poengsum for regjeringen. De kvalitative vurderingene som ligger til grunn for poenggivningen for hver enkelt indikator gis i de påfølgende sidene.

Regjeringen Samlet poengsum: 89/100			
	Indikator	**Lov**	**Praksis**
Kapasitet **100**/100	Ressurser	-*	100
	Uavhengighet	100	100
Styring og ledelse **79**/100	Åpenhet og innsyn	50	75
	Ansvarlighet	100	100
	Integritetsmekanismer	75	75
Rolle **88**/100	Kontroll av offentlig sektor	100	
	Antikorrupsjonslovgivning	75	

* Inngår ikke i vurderingen av regjeringen.

STRUKTUR OG ORGANISERING

Det er folket i valg som indirekte utpeker regjeringen, siden regjeringen utgår fra det partiet/de partiene på Stortinget som har flertall eller styringsdyktig mindretall. Dette innebærer at stortingsvalg kan føre til regjeringsskifte, men ikke nødvendigvis. Det innebærer også at regjeringsskifte kan komme uavhengig av stortingsvalg, dersom det oppstår en situasjon der en regjering ikke lenger har Stortingets tillit. Hvis det fremmes mistillitsforslag i Stortinget og det får flertall, må regjeringen gå av. Det er kjernen i det norske parlamentariske styringssystemet.

Regjeringen som kollegium har to typer faste møter i uken. Det er statsrådsmøte og regjeringskonferanse. Det er i regjeringskonferansen, samt forberedende statsråd, at de politiske drøftingene finner sted og det er disse som utgjør kjernen i regjeringens virksomhet.[244] Statsrådsmøte er derimot mer av en formalitet å regne: sakene legges frem for Kongen i statsråd, der Kongen gir sin signatur og dermed sin tilslutning til de fremlagte saker.[245] Grunnloven og konstitusjonell praksis avgjør hvilke saker som formelt sett må besluttes endelig i statsråd hos Kongen, og hvilke saker den enkelte statsråd kan avgjøre selv. For at det skal kunne treffes beslutninger i statsråd, må over halvparten av medlemmene være til stede (grl § 27).

Det blir jevnlig gjort endringer i departementsstrukturen, ved at saksområder blir overført mellom departementer eller ved at departementer blir nedlagt/opprettet, Pr. september 2011 er det 18 departementer og 20 regjeringsmedlemmer medregnet statsministeren. Statsministerens kontor og departementene er regjeringens kontorer, under ledelse av henholdsvis statsministeren og statsrådene. Statsministerens kontor bistår statsministeren i å samordne regjeringsarbeidet, og er slik sett regjeringens felleskontor. Departementene bistår statsrådene i arbeidet med å lede de forskjellige sektorene i statsforvaltningen.

KAPASITET

RESSURSER (PRAKSIS)

I hvilken grad har regjeringen tilstrekkelig ressurser til å utføre sine oppgaver og plikter i praksis?

Poeng: 100

244 Andenæs og Fliflet (2006:188).

245 Kongens og statsministerens signatur er rettslig like nødvendige for at regjeringens beslutninger skal anses som gyldige (Andenæs og Fliflet 2006:193).

Regjeringen har generelt godt med ressurser til å utføre sine oppgaver og plikter.[246] Regjeringen består av statsministeren og 19 andre statsråder. Det er tradisjon for stor grad av autonomi til den enkelte statsråd, noe som gir behov for samordning gjennom samling av regjeringskollegiet i møter.[247] Sammenlignet med kollegier i andre land er norske regjeringer kjent for å sitte mye sammen – både ofte og lenge.[248] Hver mandag og torsdag er det regjeringskonferanse, på torsdager med forberedende statsråd i forkant av regjeringskonferansen, mens det på fredager er Statsrådets møte på Slottet.

Den politiske ledelsen av hvert enkelt departement består av en eller flere statssekretærer og en eller flere politiske rådgivere, i tillegg til statsråden(e). Det vanlige er en til fire statssekretærer og en politisk rådgiver. Et viktig støtteorgan for regjeringen og dets arbeid er Statsministerens kontor (SMK). SMK fungerer både som et støtteapparat for regjeringen som kollegium, og som et sekretariat for statsministeren. Tidligere statsråder stiller seg svært positive til bistanden de fikk fra SMK og opplevde SMK som en god ressurs for dem. Sammenlignet med europeiske kollegaer har imidlertid det norske SMK en liten stab.[249] I dag består SMK av en politisk stab på åtte personer pluss statsministeren, samt en administrasjon på i overkant av 50 årsverk fordelt på fire avdelinger: administrasjon, innenriks, internasjonal og kommunikasjon, hvorav førstnevnte er den desidert største (37,5 årsverk i administrasjonen).[250]

Avveiningen mellom engasjement i dagsaktuelle enkeltsaker og det å sette av tid til mer langsiktig tenkning er en utfordring for norske regjeringer. Generelt oppleves statsrådsrollen som en svært tid- og ressurskrevende jobb.[251] Pågående media, økende arbeidsmengde og et mer aktivt Storting trekkes frem som faktorer som forklarer det økte presset på statsrådene.[252] En studie foretatt blant tidligere statsråder fant at mange var kritiske til hvor mye tid som ble brukt på budsjettkonferansene, og Finansdepartementets sterke styring i den forbindelse.[253]

246 Intervju med Christensen, 30.09.11.

247 Den nyopprettede statsrådstillingen ved Statsministerens kontor i 2009 kan ses som én effekt av det økte samordningsbehovet internt i regjeringen.

248 Christensen og Lægreid (2002:65–66).

249 Ibid:75–78; Intervju med Christensen, 30.09.11.

250 http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dep/org/avdelinger.html?id=902. Sist besøkt 09.08.11.

251 Statskonsult (1991; 1997).

252 Statskonsult (1997:15).

253 I studien var 19 av de 22 statsrådene som hadde sittet i Bondevik I-regjeringen (1997-2000) blitt intervjuet. (Christensen og Lægreid 2002:71).

UAVHENGIGHET (LOV)

I hvilken grad er regjeringen sikret uavhengighet ved lov?

Poeng: 100

Regjeringens uavhengighet, slik den må forstås innenfor det norske styringssystemet, er godt sikret ved Grunnlov og konstitusjonell sedvanerett.

Forholdet til Kongen er i dag slik at det er regjeringens medlemmer som sitter med ansvaret for de funksjoner som etter Grunnlovens ord tillegges Kongen – og det er regjeringen som reelt treffer beslutningene.[254]

Det norske parlamentariske systemet bygger ikke på en sidestilt maktfordeling mellom lovgivende og utøvende myndighet. Regjeringen er ansvarlig overfor Stortinget. Forholdet mellom de to myndighetene avhenger i stor grad av regjeringens parlamentariske maktgrunnlag.[255]

Regjeringen har en slags grunnlovsbeskyttet lederstilling som øverste leder for forvaltningen.[256] Det er regjeringen som bestemmer hvilke departementer en skal ha til enhver tid og oppgavefordelingen mellom dem (grl § 22). Videre har regjeringen øverste forvaltningsmyndighet på alle områder, som ikke eksplisitt er overdratt til andre (grl § 3).

Stortinget på sin side kan frata regjeringen myndighet på ett område eller instruere det ved for eksempel å gi regjeringen detaljerte forskrifter. Det er i dag enighet om at Stortinget besitter en alminnelig instruksjonsmyndighet, en rett til å gripe inn i regjeringens løpende myndighetsutøvelse.[257] Instruksene fattes som plenarvedtak, der regjeringen pålegges å handle eller forberede en handling. Det hersker imidlertid uenighet om hvor vidtrekkende Stortingets instruksjonsmyndighet er.[258]

UAVHENGIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad er regjeringen uavhengig i praksis?

Poeng: 100

254 Andenæs og Fliflet (2006:177). Men Kongens medvirkning, i form av å signere vedtakene som fattes i Kongen i statsråd, er rettslig nødvendig (jf. Struktur og organisering).

255 Andenæs og Fliflet (2006:200). Se også kapitlet om Stortinget.

256 Ibid:279.

257 Sejersted (2003:283).

258 Dette gjelder særlig spørsmålet om hvorvidt regjeringen har en rettsplikt til å iverksette instruksen(se for eksempel Dok 14 (2002–2003:90–91); Nordby (2010:115–117).

Det er lite som tyder på at partier eller andre organisasjoner utøver utilbørlig press overfor regjeringen som rokker ved dens uavhengighet i praksis.[259] Stortinget og dets organer samt domstolene begrenser makten til regjeringen, men disse begrensningene skjer i overensstemmelse med det parlamentariske systemet og dets intensjoner. Kongen på sin side prøver ikke å rokke ved dagens situasjon hvor regjeringen sitter med den reelle makten. Hans stilling er først og fremst av symbolsk betydning.

Det anses i dag som en ordinær ting at Stortinget griper inn i forvaltningen ved plenarbeslutning, både med generelle bestemmelser og med avgjørelser av enkelttilfeller. Hvorvidt denne praksisen er å anse som konstitusjonell sedvanerett er noe uklart, men det er uansett lite tenkelig at regjeringen, innenfor dagens politiske system, skulle sette seg ut over Stortingets vilje.[260]

Regjeringen velger selv hvordan den vil organisere sentralforvaltningen og står fritt til å bestemme hvilke forslag sentralforvaltningen skal utrede og forberede.[261] Regjeringen står videre for den forberedende budsjettbehandlingen. Her legges det få føringer fra Stortinget, og regjeringen har her en dominerende innflytelse over statens utgifter. [262]

Hvorvidt Stortinget i praksis gir regjeringen tilstrekkelig handlefrihet til å utøve sin rolle som utøvende myndighet, kan diskuteres. Særlig under mindretallsregjeringer har Stortinget vært svært aktivt overfor regjeringen. Det avhenger med andre ord først og fremst av maktforholdet mellom de ulike politiske partiene, ikke maktforholdet mellom Stortinget og regjeringen som sådan.

Et utviklingstrekk som kan nevnes her er internasjonaliseringen av myndighetsutøvelsen – den rokker ikke direkte ved regjeringens uavhengighet, men begrenser regjeringens handlefrihet på flere måter. Viktigst i denne sammenheng er EØS-avtalen. Dels gjennom EFTAs overvåkingsorgan ESA og EFTA-domstolen, og dels følger det av EU-lovgivning at politiske myndigheter ikke har full frihet til å instruere underlagte forvaltningsorganer. En undersøkelse fra 2010 viste blant annet at saker fra i alt 38 lovområder var blitt brakt inn for ESA og EFTA-domstolen. På 21 av de 38 områdene hadde uttalelsene/kjennelsene til ESA og EFTA-domstolen gått imot norske myndigheter og ført til endring av nasjonale vedtak.[263]

259 Det som det derimot har vært en del kritiske merknader om, er de tette koplingene mellom Arbeiderpartiet og LO, som er den største arbeidstakerorganisasjonen i landet.

260 Andenæs og Fliflet (2006:280).

261 Ibid:200–201.

262 Ibid:285.

263 Difi (2010b:16–17). Se også NOU (2012) om Norges avtaler med EU.

STYRING OG LEDELSE

ÅPENHET OG INNSYN (LOV)

I hvilken grad er det bestemmelser på plass som sikrer åpenhet om, og innsyn i, regjeringens relevante aktiviteter?

Poeng: 50

Regjeringens aktiviteter foregår grovt sett på tre nivåer: statsrådsmøtene, regjeringskonferansene og de aktiviteter den enkelte statsråd gjør i sitt departement i egenskap av å være øverste sjef for departementet. Hvorvidt det finnes bestemmelser som sikrer gjennomsiktighet varierer veldig mellom de tre aktivitetene.

For statsrådsmøtene er hovedregelen i praksis at de fleste beslutninger som treffes i statsråd er offentlige. Etter at statsråd er holdt, sender Statsministerens kontor ut publikasjonen "Offisielt fra statsråd" til Norsk Telegrambyrå, andre sentrale nyhetsredaksjoner, departementene og andre spesielt interesserte. Skrivet inneholder alle beslutninger fattet i statsråd med unntak av de som er merket med "u.off." (unntatt fra offentlighet).[264]

Det finnes ikke noe formelt organ mellom Kongen i statsråd og departementene, selv om mye av politikkutformingen og annen dialog mellom statsrådene foregår i regjeringskonferansene og regnes som kjernen i regjeringens virksomhet.[265] Regjeringskonferansene er ikke regulert verken i Grunnloven eller annen lovgivning. Regjeringen har dog laget interne retningslinjer for regjeringskonferansene. Der står det blant annet at for alle saker som skal legges frem i en regjeringskonferanse skal det lages et regjeringsnotat (r-notat), men disse notatene er ikke offentlige.[266] Hva som foregår i denne dialogen mellom statsrådene er det ingen åpenhet om, utenom for statssekretærer og politiske rådgivere ved behov. I en regjering vil det alltid være politiske diskusjoner og forhandlinger, og noen ganger er lukkede forhandlinger nødvendig for å få gode løsninger. Imidlertid diskuterer den enkelte statsråd med resten av regjeringen, primært i regjeringskonferansene, behandlingen av enkeltsaker før saken går ned igjen til departementet for formell behandling. Noen ganger er disse diskusjonene avgjørende for enkeltsakenes utfall.[267]

264 Se s. 93 i *Om statsråd.* URL: http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/Retningslinjer/2010/OmStatsrad_TS.pdf

265 Andenæs og Fliflet (2006:188).

266 Se s. 42–44 i *Om r-konferanser Forberedelse av saker til regjeringskonferansene.* Retningslinjer utarbeidet av Statsministerens kontor. URL: http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/Retningslinjer/2010/OmR-Konferanser2.pdf Sist besøkt 09.08.11

267 Se også Sivilombudsmannens drøfting av tematikken i Dokument nr. 4 (1999–2000:141–144).

Statsråden er også øverste sjef for departementet. Saksbehandlingen på vei opp til statsråden og de beslutningene som fattes da er i prinsippet underlagt offentleglova. Men det finnes to unntaksbestemmelser i offentleglova som begrenser innsynet ganske betydelig: unntaket for "organinterne dokument" (§ 14) og dokument innhentet fra et underordnet organ eller et annet departement for den interne saksforberedelsen (§ 15). Det er reist kritikk fra jusfaglig hold om at unntaksbestemmelsene i offentleglova er for vide på dette punkt.[268] Det gjelder særlig § 15 som i prinsippet innebærer at vurderinger og tilrådinger fra et underordnet organ eller et annet departement kan unntas offentlighet. Unntak fra innsyn i et dokument etter § 15 kan gjøres "når det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar" og "når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka". At regjeringens interne politiske diskusjoner er lukket for innsyn er naturlig. Derimot kan det stilles spørsmål ved naturligheten i at diskusjoner av enkeltsaker som egentlig ligger hos et av departementene, også er unntatt offentlighet.

Statsbudsjettet offentliggjøres etter et prinsipp om utsatt offentlighet – budsjettet offentliggjøres etter at det er lagt frem for Stortinget.[269] Frem til offentliggjøring er budsjettdokumentene gradert "strengt fortrolig". Noen saksdokumenter om statsbudsjettet vil også kunne være unntatt etter fremleggingen for Stortinget, jf. offentleglovas § 22. Unntakene kan ha ulike hjemler avhengig av hva budsjettsaken omhandler og hvordan saksbehandlingsprosessen har vært. For eksempel er det på visse vilkår mulig fortsatt å unnta vurderinger som er gjort i budsjettprosessen av departementene og regjeringen. Bestemmelsen innebærer en begrensning i Stortingets og allmennhetens mulighet til å bli kjent med de behovsinnmeldinger som foreligger og ikke minst premissene for disse. Det finnes ingen tilsvarende unntaksregel for kommuner.

Det er Stortingets lønnskommisjon som fastsetter den årlige lønnsgodtgjørelsen for regjeringsmedlemmene, inkludert statsministeren.[270] Kommisjonens vedtak offentliggjøres, hvilket er å regne for etablert sedvane.[271]

Fraværet av regulering av regjeringskonferansene, unntaksbestemmelsene i offentleglova som legger innsynsbegrensninger på dokumenter som departementene innhenter, og innsynsbegrensninger i vurderingene som ligger til grunn for statsbudsjettet (også etter at statsbudsjettet er offentliggjort), gjør at regjeringen gis 50 poeng på denne indikatoren.

268 Hove og Bernt (2009:54–55).

269 Jf. offentleglovas § 22 og beskyttelsesinstruksens §§ 3 og 4.

270 Innst S nr. 282 (1995–1996).

271 Stortingets administrasjon, e-post av 8. august 2011.

ÅPENHET OG INNSYN (PRAKSIS)

I hvilken grad er regjeringens relevante aktiviteter gjennomsiktige i praksis?

Poeng: 75

Det er stor grad av åpenhet om regjeringens utadrettede aktiviteter, mens mye av de interne aktivitetene er unntatt offentligheten. Dette følger av de lovbestemmelser som finnes, regjeringens interne retningslinjer og regjeringens praktisering av disse.

På regjeringens nettsider (www.regjeringen.no) finner en oversikt over det som er av regjeringens utadrettede virksomhet. Der ligger lovforslag, innstillinger og andre meldinger til Stortinget, statsrådenes offisielle møtekalender, omfattende informasjon om departementenes aktiviteter mv. Statsbudsjettet er tilgjengelig i sin helhet, samt informasjon om hvordan en skal finne frem i dokumentet. Regjeringsmedlemmenes lønnsinntekter finnes lett tilgjengelig på Stortingets nettsider.

Fra praksis er det flere eksempler på at regjeringen har vært opptatt av å skjerme de interne drøftelsene i regjeringen og mellom regjeringen og forvaltningen for innsyn, både fra offentligheten generelt og eksterne kontrollorganer.[272] Personer som har ledet granskningskommisjoner på oppdrag for Stortinget, og i den forbindelse har bedt om innsyn i aktuelle r-notater, forteller om kraftig motstand fra regjeringen og sentralforvaltningen. De fikk innsyn til slutt, men det krevde mye innsats fra granskningsleders side.[273] Et annet eksempel er to forskjellige regjeringers uttalelser i forbindelse med utarbeiding av ny lov for Riksrevisjonen. Begge argumenterte for at Riksrevisjonen skulle ha begrenset innsyn i regjeringens dokumenter:

> Behovet for å beskytte rent politiske overveielser er i prinsippet det samme uten hensyn til om de går frem av f.eks. et regjeringsnotat eller et internt dokument i det enkelte departement. Regjeringen mener derfor at også andre dokumenter enn regjeringsnotater mv. som inneholder interne overveielser, bør unntas fra Riksrevisjonens innsynsrett.[274]

> Sammenlignet med øvrig forvaltning gjør det seg imidlertid spesielle hensyn gjeldende for regjeringen og departementene. (…) I forbindelse med politikkutformingen er det anerkjent et behov for å kunne føre fortrolige drøftelser.[275]

272 Hove og Bernt (2009:53).

273 Intervju med Smith, 29.08.11.

274 Brev fra statsminister Jens Stoltenberg til Stortingets presidentskap, datert 30. april 2001.

275 Brev fra statsminister Kjell Magne Bondevik til Frøiland-utvalget, datert 29. januar 2002.

Eksemplene viser et ønske fra regjeringens side om klare begrensninger i hva det skal være åpenhet om. Høyesterett har tidligere lagt til grunn at regjeringskonferansene har "vokst frem som et nødvendig og hensiktsmessig ledd i regjeringens arbeidsform".[276] Stortinget har heller ikke gitt noen signaler i retning av et ønske om mer åpenhet.[277] Så lenge både dømmende og lovgivende myndighet – de som skal fungere som motvekter etter maktfordelingsprinsippet – er tilfredse med status quo, vil det ikke skje noen endringer. Det kan legges til at sentralforvaltningen, som er regjeringens faglige støtteapparat, også virker å ha en restriktiv praksis av offentleglova.[278]

Et annet punkt vedrørende åpenhet er det økende antallet informasjonsmedarbeidere i regjeringen og departementene. I 1987 jobbet det 22 informasjonsmedarbeidere i de 17 departementene pluss Statsministerens kontor. I 1997 var tallet økt til 31, mens det i 2007 var omtrent 90 informasjonsmedarbeidere med pressekontakt.[279] Kommunikasjonsfolkene ser på seg selv som døråpnere og ser derfor ikke noe problematisk ved denne utviklingen. Andre derimot, blant annet media, er kritiske fordi de opplever det som at kommunikasjonsfolkene fungerer som dørvoktere – at de "siler" hvilke mediehenvendelser til fagavdelingene som skal slippe igjennom for å unngå faglige svar som kan være politisk problematiske.[280]

Begrensningene for innsyn i regjeringens aktiviteter gjør at regjeringen ikke gis maks poeng på denne indikatoren.

ANSVARLIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som skal sikre at regjeringsmedlemmene skal rapportere om og stå til ansvar for sine handlinger?

Poeng: 100

Det finnes en rekke bestemmelser og ordninger som sikrer at regjeringsmedlemmene må stå til ansvar for sine handlinger. Dagens parlamentariske styringsform hvor Stortinget besitter en rekke kontrollvirkemidler, og Riksrevisjonen, er viktige kontrollinstanser i så måte. Det samme gjelder høringsinstituttet og offentleglova.

Ansvarsforholdene mellom Stortinget, regjeringen og forvaltningen er basert på prinsippet om ministeransvar. Den enkelte statsråd står ansvarlig for alle aktivite-

276 Rt. 1994 s. 1036.

277 Dokument nr. 4 (1999–2000:142); Intervju med Smith, 29.08.11.

278 Se kapitlet om offentlig sektor.

279 Magnus (2007).

280 Statskonsult (2007:21).

ter i sitt departement og i de underliggende etater.[281] Det sterkeste virkemiddelet Stortinget besitter overfor regjeringen, er mistillitsvotumet. Stortinget kan når som helst fremme mistillitsforslag overfor et regjeringsmedlem, eller hele regjeringen som kollegium. Hvis forslaget får flertall må regjeringen eller det aktuelle medlemmet gå av (grl § 15). Mindre kraftfulle, men vel så viktige, kontrollmidler som Stortinget rår over er muligheten til å stille spørsmål til statsrådene og å innkalle statsråd til kontrollhøring i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité.[282]

Riksrevisjonen er Stortingets viktigste kontrollfunksjon overfor regjeringen. Riksrevisjonen skal blant annet utføre den årlige revisjonen av statsregnskapet (regnskapsrevisjon) og gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger (forvaltningsrevisjon).[283] Viktig i denne sammenheng er at Riksrevisjonen står relativt fritt i hvordan den vil utforme kontrollen av regjeringen, og besitter også en vid innsynsrett.[284]

Det norske høringsinstituttet er omfattende, og sikrer at regjeringen ikke kan vedta lover og forskrifter uten at berørte parter gis mulighet til å fremme sine syn. Lovgivningsarbeidet starter med en utredning hvor behovet for lovforslag utredes og vurderes. Vurderingen foretas gjerne av et eget utredningsutvalg eller av departementet, eller i en arbeidsgruppe mellom flere departementer. Dernest sendes som regel et lovforslag ut på høringsrunde hvor alle berørte instanser og organisasjoner har rett til å uttale seg før departementet utarbeider et forslag til lovvedtak med nærmere begrunnelser, som regjeringen fremmer for Stortinget.

Hvis regjeringsmedlemmer har brutt sine "konstitutionelle Pligter" kan de stilles til ansvar via riksrett (grl § 86). Eventuelle riksrettssaker blir først vurdert av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Det kan komiteen gjøre på eget initiativ eller på bakgrunn av eksterne henvendelser. Støtte fra en tredjedel av medlemmene er tilstrekkelig for at komiteen kan ta en mulig riksrettssak opp til vurdering. For å kunne reise tiltale kreves simpelt flertall ved votering i Stortinget i plenum. Riksretten er satt sammen av fem høyesterettsdommere og seks lekfolk. Lekfolkene velges av Stortinget. De kan ikke være medlemmer av regjeringen eller Stortinget, og velges for seks år av gangen.[285]

281 Lægreid, Roness og Rubecksen (2006:237).

282 Se også kapitlet om Stortinget.

283 Jf. riksrevisjonslovens § 9.

284 Intervju med Smith, 29.08.11. Se også kapitlet om Riksrevisjonen.

285 http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Riksrett/ Sist besøkt 10.10.11.

ANSVARLIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad er det i praksis en effektiv kontroll av regjeringen?

Poeng: 100

Stortingsvalget har blitt mer og mer et valg for eller imot den sittende regjering, mens personvalget til de forskjellige regjeringspostene i praksis er en sak for de politiske partier.[286] Den norske regjeringen sitter som nevnt mye sammen sammenlignet med andre land. Utkast til r-notatene, som behandles på de ukentlige regjeringskonferansene, sendes til berørte statsråder før det behandles, og deres eventuelle merknader legges ved i endelig notat. I en viss forstand fungerer det som en form for "intern kontroll".[287]

Den viktigste kontrollen av regjeringen utføres av Stortinget og de tilliggende kontrollorganene. Siden Stoltenberg I-regjeringens inntreden i 2000 har det blitt fremsatt fire mistillitsforslag, men ingen av dem har fått flertall i Stortinget.[288] Det er ikke noe tvil om at Stortinget har styrket sin kontrollfunksjon overfor regjeringen, i form av at Stortinget besitter flere kontrollmidler i dag enn på tidlig 90-tallet: en egen komité med et særskilt ansvar for kontrollvirksomheten (kontroll- og konstitusjonskomiteen), åpne kontrollhøringer og åpen og spontan spørretime for å nevne noe.[289] Men i hvilken grad Stortinget faktisk utøver kontroll av regjeringen, avhenger til syvende og sist av de realpolitiske forhold, herunder opposisjonspartienes reelle styrke i Stortinget og deres vilje til og interesse for å utøve kontroll. En studie fant at tidligere regjeringsmedlemmer var noe delt i synet på Stortingets kontrollvirksomhet, men uenigheten gikk på om kontrollen gikk for langt og var for detaljfokusert, ikke om det var for lite eller for "slapp" kontroll.[290]

Riksrevisjonen er et aktivt kontrollorgan som utfører en god og reell kontroll av regjeringen. Høringsinstituttet er en ordning som sikrer at berørte parter gis muligheten til å gi sine uttalelser. Mange lovforslag fra regjeringen sendes ut på høringsrunde før regjeringen sender sin endelige innstilling til Stortinget. I forkant av høringsrunden opprettes det ofte et bredt sammensatt utvalg som gir sine vurderinger og anbefalinger til den planlagte loven. Disse utvalgene skal bidra til å sikre kvaliteten på lovforslagene, samtidig som de legger føringer for lovgivningen.[291] Utvalgene fungerer modifiserende på regjeringens makt.[292] Regjeringen på sin side legger føringer for utvalgets arbeid ved at den bestemmer utvalgets sammensetning og dets mandat.

286 Andenæs og Fliflet (2006:200).

287 Christensen og Lægreid (2002:66).

288 Perspektiv (2010:12–13).

289 Se også punktet om Kontroll av regjering i kapitlet om Stortinget.

290 Christensen og Lægreid (2002: kap 8).

291 Nordby (2004:178–184).

292 Intervju med Christensen, 30.09.11.

Hvis regjeringsmedlemmer bryter sine konstitusjonelle plikter, skal de stilles for riksrett. Siste gang Riksretten ble satt var i 1926. Etter lengre diskusjon blant fagfolk, politikere og andre ble riksrettsordningen endret i 2007. Det er for tidlig å si om endringen vil ha noen praktisk betydning, men fra faglig hold er det argumentert for at terskelen for å ta ut riksrettstiltale i dag er for høy – og at den dermed ikke fungerer helt etter hensikten.[293]

INTEGRITET (LOV)

I hvilken grad finnes det mekanismer som sikrer integriteten til regjeringsmedlemmene?

Poeng: 75

Det finnes bestemmelser som skal sikre integriteten til regjeringsmedlemmene, men det er reist kritikk mot at ikke alle bestemmelsene er tilfredsstillende.

Det er utarbeidet etiske retningslinjer for statsforvaltningen, som også gjelder for regjeringens medlemmer og alle politikere i departementene.[294] Disse er ment å fungere som retningslinjer av overordnet karakter som angir rettslige standarder. De omfatter områder som hvilke gaver som kan mottas, "whistleblowing", lojalitetskrav, statsansattes ytringsfrihet og retningslinjer om oppførsel overfor innbyggerne. *Håndbok for politisk ledelse* (2010) gir utfyllende bestemmelser og omhandler blant annet mottak av gaver, honorarer, registrering av økonomiske interesser og verv og karanteneregler. Den politiske ledelse skal ikke motta gaver eller andre ytelser som er egnet til å påvirke vedkommendes handlinger (jf. tjenestemannslovens § 20).

Forvaltningslovens habilitetsbestemmelser gjelder tilsvarende for regjeringsmedlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere. Men for regjeringsmedlemmer gjelder de kun når de opptrer som departementets øverste leder. Det vil si når departementet treffer avgjørelser, men habilitetsbestemmelsene gjelder ikke fullt ut når saken avgjøres i regjeringen. Likevel bør regjeringsmedlemmene også da følge habilitetsbestemmelsene, og det følger av rettspraksis at et regjeringsvedtak kan kjennes ugyldig på grunnlag av de ulovfestede krav som stilles til en forsvarlig saksbehandling, herunder hvis et regjeringsmedlems personlige interesse i en sak har hatt avgjørende betydning for resultatet.[295]

293 Intervju med Smith, 29.08.11.

294 Etiske retningslinjer for statstjenesten, av 7. september 2005.

295 Graver (2007:334).

I 2005 ble det innført karanteneregler for politikere, og det er oppnevnt et uavhengig utvalg (Karanteneutvalget) som avgjør hvem som skal bli ilagt karantene og/eller saksforbud. Karanteneutvalget ble opprettet ved kgl. res. 7. oktober 2005. Utvalget består av fem medlemmer som utnevnes av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) og velges for fire år av gangen, maksimalt åtte år sammenhengende. Politikerne kan bli ilagt inntil seks måneders karantene eller inntil ett års saksforbud, regnet fra fratreden. Ved karantene skal politikeren motta en godtgjørelse i karantenetiden tilsvarende den nettolønn vedkommende hadde pluss feriepenger. Politikeren skal uoppfordret gi Karanteneutvalget, senest tre uker før ny tiltredelse, de nødvendige opplysninger om stillingen. Dersom en politiker bryter denne informasjonsplikten, og informasjonen er av en slik karakter at karantene eller saksforbud ville blitt ilagt, kan Karanteneutvalget kreve at vedkommende betaler en konvensjonalbot. Maksimal bot er tilsvarende seks måneders lønn.[296] Politisk ledelse i et departement må vente i seks måneder etter fratreden før de kan gå tilbake til en tidligere stilling eller begynne i en stilling (departementsråd, ekspedisjonssjef eller informasjonssjef) i eget departement. Tilsvarende er det en tre måneders karantene for overgang til andre departementer.[297] Karantenebestemmelsene er blitt gjenstand for kritikk fra politikere, jurister og andre som har pekt på at dagens regler åpner for en stor grad av skjønn og at de bare unntaksvis får konsekvenser.[298] Fra jusfaglig hold blir dagens sanksjonsmidler vurdert som for slappe.[299] Denne kritikken er sannsynligvis en medvirkende årsak til at regjeringen i oktober 2011 oppnevnte et utvalg som skal gå gjennom erfaringene med statens karanteneregelverk.[300] Et annet kritisk moment er at det tok lang tid før dagens bestemmelser kom på plass, og de som lagde reglene var de samme som reglene skulle gjelde for. Videre er det tankevekkende at så mange som 60 prosent av medlemmene i Bondevik I-regjeringen ikke så noe behov for et slikt regelverk, omtrent like mange av departementsrådene var av samme oppfatning.[301] Dette kan vitne om en manglende evne til kritisk selvrefleksjon omkring egen rolle blant en del personer i det politiske ledersjiktet.

296 Retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ble fastsatt av Moderniseringsdepartementet 29. september 2005. Sist revidert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2. september 2009.

297 *Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling* iverksatt av Moderniseringsdepartementet 4. januar 2005.

298 Bjerkholt og Egede-Nissen (2005), Kristoffersen (2010), Rønning (2011).

299 Intervju med Smith, 29.08.11.

300 Se *Utvalg skal se på statens karanteneregelverk*, URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/pressesenter/pressemeldinger/2011/utvalg-skal-se-pa-statens-karanteneregel.html?id=661692 Sist besøkt 15.02.2012.

301 Christensen og Lægreid (2002:114–115).

Når det gjelder registrering av økonomiske interesser og verv gjelder Stortingets regler i en viss forstand også for regjeringsmedlemmene, men det er en vesensforskjell – for regjeringsmedlemmene er registreringen *frivillig*. Fraværet av pliktig registrering er en alvorlig svakhet i et antikorrupsjonsperspektiv. Det, kombinert med kritikken av karantenereglene, gjør at det ikke gis maks poeng på denne indikatoren.

INTEGRITET (PRAKSIS)

I hvilken grad finnes det mekanismer som sikrer integriteten til regjeringsmedlemmene i praksis?

Poeng: 75

Prosessene med å etablere bestemmelser som skal sikre regjeringsmedlemmenes integritet har tatt lang tid. I positiv retning er funnene fra valgundersøkelsene som tyder på at velgernes tillit til regjeringen har økt det siste tiåret.[302] Videre må en kunne si at habilitetsreglene er ganske godt ivaretatt så lenge regjeringen praktiserer prinsippet om at forvaltningslovens habilitetsregler også gjelder når de opptrer som regjeringsmedlemmer.[303]

I perioden 2005–2010 behandlet Karanteneutvalget totalt 67 saker, hvorav 29 endte med saksforbud og/eller karantene. I elleve av sakene er det ilagt maksimal karantenetid på seks måneder.[304] I 2010 var første gang utvalget behandlet en sak hvor det var spørsmål om informasjonsplikten var brutt. Utvalget kom til at så var tilfelle, men fant likevel at saksforholdet ikke ga grunnlag for ileggelse av konvensjonalbot.[305] Det finnes mange eksempler fra de seneste årene på statsråder og statssekretærer som går over i nye jobber i det private hvor det kan oppstå interessekonflikter.[306] Derfor er det viktig med karanteneregler som levner lite rom for skjønn.

302 Listhaug og Aardal (2011:298).

303 Intervju med Smith, 29.08.11.

304 Se s. 5 i *Karanteneutvalgets årsmelding 2010,* URL: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Lønns-%20og%20personalpolitikk/Karanteneutvalget/Karanteneutvalget_aarsmelding_2010.pdf.

305 Se Karanteneutvalget, brev av 6. september 2010, URL: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Lønns-%20og%20personalpolitikk/Karanteneutvalget/Karantene utvalget_Stenseng.pdf.

306 Noen eksempler: de tidligere statsrådene Karita Bekkemellem og Bjarne Håkon Hanssen som ble hhv direktør i legemiddelforeningen og partner i rådgivningsselskapet First House, mens tidligere oljeminister Torhild Widvey kort tid etter at hun gikk av hadde fem styreverv, tre av dem var i selskaper som leverer tjenester og teknologi til de store oljeselskapene. De tidligere statssekretærene i finansdepartementet Ole Morten Geving og Geir Axelsen ble hhv direktør i Sparebankforeningen og Statoil.

Selv om statsrådene ikke er pliktig å melde inn sine økonomiske interesser og verv til Stortingets økonomiregister, har alle dagens regjeringsmedlemmer gjort dette. Samtidig viste de såkalte "gave-sakene" fra 2010 at enkeltstatsråders praksis når det gjelder gaver og lignende i noen tilfeller er kritikkverdig. Etter å ha gransket gavepraksisen i flere av de største departementene, fant avisen *VG* flere kritikkverdige eksempler på at statsråder hadde mottatt gaver på offisielle utenlandsbesøk som de hadde tatt med seg hjem til privat bruk. Regjeringsmedlemmene det gjaldt forsvarte seg med at det var full åpenhet om det de hadde gjort, og at de hadde fulgt regelverket. Det viste seg at daværende regelverk for den politiske ledelse, hva gaver angår, var mindre strengt enn det som gjaldt for statens tjenestemenn. I ettertid ble regelverket for politikerne endret så det samme gjelder for dem som for statens tjenestemenn. Det kan stilles spørsmål ved hvorfor tilsvarende regelverk for statens tjenestemenn ikke også skulle gjelde for statsrådene. Det er også grunn til å stille spørsmål ved de enkelte statsrådenes utøvelse av skjønn i disse sakene. I lys av det foregående gis ikke regjeringen maks poeng på denne indikatoren.

ROLLE

STYRING AV OFFENTLIG SEKTOR (LOV OG PRAKSIS)

I hvilken grad er regjeringen engasjert i å utvikle en godt styrt offentlig sektor?[307]

Poeng: 100

Regjeringen besitter et bredt sett med formelle virkemidler og mekanismer overfor forvaltningen og offentlig sektor mer generelt: regelstyring gjennom forskrifter og instrukser, de årlige tildelingsbrevene, økonomiske disponeringer, fylkesmennenes kontroll av kommunene, valg av hvordan forvaltningen skal organiseres og utnevning av embetsmenn for å nevne noe. Videre er et viktig poeng at det norske politisk-administrative systemet er kjennetegnet av høy grad av gjensidig tillit og felles normer og holdninger mellom det politiske lederskapet og lederne i forvaltningen.[308]

De seneste års utvikling peker i retning av en mer differensiert offentlig sektor, hvor avstanden mellom den ansvarlige statsråd og departementet og de underliggende administrative virksomhetene har økt.[309] Viktige grunner til dette har vært å skape en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling mellom politisk og administrativt

307 Spørsmålsformuleringen er normativ og kan sånn sett være vanskelig og problematisk å besvare. Det fremgår av grunnlagsdokumentene til NIS-studien at det som det siktes til er om regjeringen er aktiv i å sikre at offentlig sektor er kjennetegnet av åpenhet, ansvarlighet og integritet.

308 Christensen og Lægreid (2005).

309 Tranøy og Østerud (2001).

nivå, samt å få til en mer effektiv politisk styring. Hvorvidt en har lykkes med dette i praksis er det delte meninger om.[310] Det som er sikkert er at fler og fler offentlige oppgaver utføres av organer som gjennom lov eller instruks har en viss grad av uavhengighet, dette gjelder særlig for de domstolslignende organer som for eksempel Trygderetten, Utlendingsnemnda (UNE) og Tariffnemnda.[311] I tillegg er det en del organer som har endret organisasjonsform slik at de nå er organisert utenfor sentralforvaltningen (statsaksjeselskap, statsforetak eller særlovselskap), og en del saksområder er flyttet fra departement til direktorater.[312]

ANTIKORRUPSJONSLOVGIVNING

I hvilken grad prioriterer regjeringen ansvarlighet i offentlig sektor og bekjempelse av korrupsjon som viktige nasjonale saker?[313]

Poeng: 75

Regjeringen har innført en rekke bestemmelser innenfor områder som er viktige fra et antikorrupsjonsperspektiv. Men flere av bestemmelsene er blitt kritisert for ikke å gå langt nok.

I 2002 engasjerte Bondevik II-regjeringen Eva Joly til å lede et treårig prosjekt mot økonomisk og annen profittmotivert kriminalitet, særlig korrupsjon og hvitvasking. I 2003 fikk vi en egen lovparagraf i straffeloven som omhandlet korrupsjon (§ 276), og vi fikk hvitvaskingsloven samme året.[314] Den norske regjeringen har ratifisert alle internasjonale bestemmelser mot korrupsjon og gjort de nødvendige tilpasninger av straffeloven i den forbindelse.[315]

I 2005 ble det vedtatt tre sett av karanteneregler for politikere og sentralforvaltningen, og et sett med etiske retningslinjer. Selv om det er bedre å ha et karanteneregelverk enn å ikke ha noe, har regelverket i ettertid blitt kritisert for å være for slapt. Oktober 2011 oppnevnte regjeringen et utvalg som skal gå gjennom erfaringene med statens karanteneregelverk.[316] Videre ble det innført egne varslingsbestemmelser i arbeidsmiljøloven i 2007, ny offentlighetslov trådde i kraft 2009,

310 Christensen og Lægreid (2002:220–223).

311 Hylland (2001:268).

312 Grønlie (2001:301–302).

313 Regjeringens innsats på dette området foregår primært gjennom departementene og der for kan det tenkes at det varierer mellom departementene hvor aktive de er på dette området. Denne type differensiering er ikke gjort i besvarelsen av spørsmålet.

314 Ot.prp. nr. 78 (2002–2003); Ot.prp. nr. 72 (2002–2003).

315 Se kapitlet Antikorrupsjoansarbeid for komplett liste.

316 Se *Utvalg skal se på statens karanteneregelverk,* URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/pressesenter/pressemeldinger/2011/utvalg-skal-se-pa-statens-karanteneregel.html?id=661692 Sist besøkt 15.02.2012.

og samme år nedsatte regjeringen et arbeidsutvalg som skulle foreslå tiltak for å styrke kommunenes egenkontroll. Utvalget kom med 85 anbefalinger, og kommunal- og regionaldepartementet jobber nå videre med flere av disse.[317] En rekke tiltak og bestemmelser er med andre ord iverksatt de seneste årene. Samtidig har flere av bestemmelsene blitt kritisert for å være mangelfulle (offentleglova, varslingsbestemmelsene, karantenebestemmelsene) og er grunnen til at regjeringen ikke gis maks poeng på denne indikatoren.[318]

317 Jf. http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/85-tilradingar-for-styrkt-eigenkontroll-.html?id=588583.

318 Kritikken av offentleglova er omtalt under Åpenhet og innsyn (lov) i kapitlene om regjeringen og offentlig sektor. Kritikken av varslingsbestemmelsene er omtalt i kapitlet Antikorrupsjonsarbeid, mens kritikken av karantenereglene er omtalt tidligere i dette kapitlet.

3. Domstolene

3. Domstolene

SAMMENDRAG

De ordinære domstolene i Norge må sies å være velfungerende vurdert ut ifra de fleste av studiens indikatorer. Norge skårer høyt i komparative undersøkelser av rettsstatsverdier[319] og befolkningen har stor tillit til domstolene. Samtidig peker denne studien på to svakheter ved dagens norske domstolssystem. Den første går på dommernes uavhengighet. For ordinære dommere er uavhengigheten godt sikret i dagens lovverk. Det samme kan ikke sies om ordningen med konstituerte dommere og den høye andelen dommerfullmektiger i tingretten. Indirekte kan en se på dette som et ressursproblem, da det er god grunn til å tro at bruken av både konstituerte dommere og dommerfullmektiger ville vært lavere dersom domstolene hadde hatt mer ressurser. Men det kan også være egnet til å rokke ved tilliten til disse dommernes uavhengighet at egne interesser eller hensynet til egen fremtidig stilling eller posisjon kan tenkes å påvirke deres avgjørelser. Med den høye andelen midlertidige dommere kan tilliten til domstolenes uavhengighet bli svekket. Den andre svakheten ved det norske domstolssystem er at det per i dag ikke føres referat eller gjøres lydbildeopptak av tiltaltes forklaringer og vitneforklaringene som avgis i rettsmøter. Det gjør at dommerne i lagmannsretten, ved ankebehandling av tingrettsdommer, ikke har tilgang til hva de enkelte forklarte i underinstansen – utover det som eventuelt er gjengitt i tingrettens dom. Det bør de ha av hensyn til partene og overprøvingen.

319 Agrast, Boltero og Ponce (2011).

Tabellen under viser samlet poengsum for domstolene. De kvalitative vurderingene som ligger til grunn for poenggivningen for hver enkelt indikator gis i de påfølgende sidene.

Domstolene Samlet poengsum: 92/100			
	Indikator	**Lov**	**Praksis**
Kapasitet **81**/100	Ressurser	100	75
	Uavhengighet	75	75
Styring og ledelse **96**/100	Åpenhet og innsyn	100	75
	Ansvarlighet	100	100
	Integritetsmekanismer	100	100
Rolle **100**/100	Kontroll av regjering	100	
	Påtale av korrupsjon	_[321]	

STRUKTUR OG ORGANISERING

De alminnelige domstolene består av tre instanser: Høyesterett, lagmannsrettene (andre instans) og tingrettene (første instans). Den norske organiseringen av domstolene har, i et internasjonalt perspektiv, et sterkt generalistpreg. I Norge finnes det for eksempel ingen egen forfatningsdomstol eller en egen forvaltningsdomstol.

Domstolene dømmer både i sivile saker og i straffesaker. De fleste sivile tvister behandles i første hånd av forliksrådene, som finnes i hver kommune, og er sammensatt av lekfolk. I tillegg til de alminnelige domstolene kommer særdomstoler, blant annet Arbeidsretten, Trygderetten og jordskiftedomstolene. Særdomstolene har ikke vært gjenstand for undersøkelse i forbindelse med denne studien. Sivile saker bringes inn for domstolene av partene, mens straffesaker bringes inn av påtalemyndigheten. Ansvaret for domstolenes administrative arbeid, herunder utarbeidelse av budsjett, utvikling av domstolenes organisasjon, personaladministrasjon, opplæring og annen kompetanseutvikling ligger hos Domstoladministrasjonen. Kongen i statsråd (regjeringen) kan i prinsippet instruere Domstoladministrasjonen, men det er forutsatt at dette bare gjøres i unntakstilfeller.[321]

Dommerne er uavhengige i avgjørelsen av den enkelte sak, og kan ikke instrueres. En dom kan endres av en overordnet domstol etter ankebehandling. En høyere

320 Spørsmålsstillingen går for det meste på spørsmål som i Norge faller inn under påtalemyndighetens domene. Derfor er det ikke satt poeng for denne indikatoren.

321 Ot.prp. nr. 44 (2000–2001).

domstol kan ikke på eget initiativ instruere en underordnet domstol i behandlingen av enkeltsaker. Hvis derimot en part går videre med en avgjørelse, kan den høyere domstolen i stedet for å treffe ny avgjørelse, bestemme at den underordnede domstolen skal behandle saken på nytt.

Dommerfullmektiger er jurister som ansettes i en domstol for en tidsbegrenset periode. Ordningen benyttes kun i førsteinstansdomstolene. Dommerfullmektigene leder forhandlingene i retten og avgjør saker på lik linje med andre dommere, men det finnes noen begrensninger for hvilke type saker de kan behandle.

KAPASITET

RESSURSER (LOV)

I hvilken grad finnes det lovverk som sikrer egnede lønnsforhold og arbeidsforhold for domstolene?

Poeng: 100

Regjeringens budsjettinnstilling vedrørende domstolene gis på bakgrunn av budsjettforslag som utformes av Domstoladministrasjonen (DA).[322] Gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonen gis årlige retningslinjer for DAs virksomhet og administrasjonen av domstolene.[323]

Det finnes ingen lovbestemmelser som regulerer dommernes lønninger. Dagens praksis er regulert i en egen avtale fra 1999 mellom Den norske dommerforening (DnD), hovedorganisasjonen og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD), dommerne er tatt ut av Hovedtariffavtalen. I henhold til avtalen skal lønnen reguleres med et blikk på lønnsnivået i Høyesterett[324] og utviklingen av lederlønnene i staten. Dommernes adgang til å ha oppdrag ved siden av dommervervet er lovregulert, jf. kapittel 6A i domstolloven.[325]

RESSURSER (PRAKSIS)

I hvilken grad har domstolene tilstrekkelig med ressurser til å utføre sine oppgaver og plikter i praksis?

Poeng: 75

322 Domstolloven § 33c.

323 Domstolloven § 33 annet ledd.

324 Lønnen til dommerne i Høyesterett fastsettes av Stortingets presidentskap.

325 Se Integritetsmekanismer (lov)

Regjeringen foretar en selvstendig vurdering av hva domstolenes budsjett skal være, og endelig budsjett fastsettes av Stortinget etter forslag fra regjeringen. Det er egne kapitler for DA, tingrettene, lagmannsrettene og Høyesterett. DA fordeler pengene mellom de enkelte domstolene.

Dommernes lønn er ikke et resultat av forhandlinger, den fastsettes ensidig av FAD hver høst etter samtaler med DA. DnD har ingen plass i dette systemet ettersom FAD bare forholder seg til hovedorganisasjonen. Sidegjøremål med inntekt krever godkjenning av DA.[326]

Når en skal sammenligne lønnsnivået for dommere med advokater må en ta i betraktning at det praktiseres likelønn for dommere på samme nivå, det er ingen livsløpsregulering. For advokater er det derimot muligheter for lønnsforhøyelse ut ifra erfaring og ansiennitet, det gjelder særlig innen privat sektor. Gjennomsnittlig årslønn i 2010 var: for høyesterettsdommere 1 423 000 kroner[327], for dommere i lagmannsretten 920 400 kroner[328], for tingrettsdommere 870 000 kroner og for dommerfullmektiger 428 400 kroner.[329] Gjennomsnittslønnen for advokater i lederstillinger[330] var i 2010 for advokater i kommunal sektor 756 000 kroner, statlig sektor 826 000 kroner og i privat sektor (i 2009) 942 000 kroner.[331] I lys av dette må lønnsnivået for dommere sies å være konkurransedyktig med gjennomsnittslønnen for advokater i lederstillinger i både offentlig og privat sektor. For privat sektor må dette nyanseres noe, da det er til dels store lønnsforskjeller innenfor privat sektor.

---

326 Praktiseringen med sidegjøremål for dommere omtales nærmere under indikatoren Integritetsmekanismer.

327 Etter at flere i 2006, deriblant justisministeren, hadde uttrykt bekymring for at det var få søkere til utlyste stillinger som høyesterettsdommere, fikk de en betydelig lønnsøkning i 2007, nærmere bestemt en økning på 235 000 kroner (Kolsrud (2006); Innst 161 S (2010–2011)).

328 Tall fra 2010 for denne stillingstypen var ikke tilgjengelig på SSB. Det oppgitte tallet er summen av 2010-lønn for tingrettsdommere pluss det som var lønnsforskjellen mellom lagmannsrett- og tingrettsdommere i 2009.

329 Tallene er basert på variabelen "månedslønn" hentet ut fra SSBs statistikkbank, tabell 08571. "Månedslønn" er brutto månedslønn og omfatter avtalt lønn, uregelmessige tillegg og bonus. Overtidsgodtgjørelse er ikke medregnet. URL: http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/hovedtabellHjem.asp&KortnavnWeb=lonnstat Sist besøkt 29.02.12.

330 De oppgitte tallene er gjennomsnittlig lønn for advokater i stillingstype 1 etter Juristforbundets kategorisering. Eksempler på stillingstyper som faller inn under den kategorien er: direktør, daglig leder, professor, rådmann, etatssjef.

331 Tallene og kategoriseringen bygger på Juristforbundets lønnsstatistikk for 2010. For privat sektor er tallene fra 2009. URL: http://www.juristforbundet.no/Global/Juristforbundet/Dokumenter/Statistikk/L%C3%B8nnsstatistikk%202010%20offentlig%20sektor.pdf Sist besøkt 29.02.12.

I Norge har det tradisjonelt vært et grunnleggende krav til dommerrekrutteringen at dommerkorpset skal gjenspeile en bredest mulig juridisk yrkesmessig bakgrunn. Formelt sett er prinsippet fortsatt retningsgivende ved utnevnelse av dommere – det skal føres en bevisst utnevnelsespolitikk med hensyn til at dommerne skal komme fra et bredt spekter av stillingstyper.[332] Hvorvidt en i praksis lykkes med det er et mer åpent spørsmål. I 2010 kom 60 prosent av de utnevnte dommerne (totalt 31 stillinger) fra et dommerembete (fast eller konstituert), mens cirka 20 prosent kom fra stilling som privat advokat. I 2003 var fordelingen mellom de to yrkesbakgrunnene tilnærmet lik, begge omtrent 40 prosent. I perioden 2003–2010 har andelen utnevnte dommere som har kommet fra en stilling i privat sektor (ikke advokat) eller påtalemyndigheten vært marginal, mens andelen som har kommet fra øvrige offentlige stillinger har ligget mellom null og ti prosent, unntatt 2007 og 2010 hvor den lå på omtrent 20 prosent.[333] Ingen har fortrinnsrett i søkeprosessen og det er ingen interne karriereløp .[334] Når det gjelder opplæring, er den begrenset til et startkurs over fem samlinger (se også punktet om Uavhengighet (praksis)).[335]

Turnoveren for ordinære dommere er svært lav.[336] I 2010 var det ansatt 722 dommere i de ordinære domstolene og 921 administrativt ansatte, inkludert DA.[337] I 2010 ble det innført tilsettingsstopp til domstolene som følge av en trang budsjettsituasjon. Det førte til en del medieoppslag og i revidert statsbudsjett fikk domstolene 15 millioner kroner ekstra, noe som ble videreført til 2011-budsjettet.[338]

Nærmere en tredjedel av dommerne ved førsteinstans (tingretten) er dommerfullmektiger.[339] Det foreligger ingen formelle krav til forutgående opplæring av dommerfullmektiger. De gis intern opplæring ved domstolen og sentral opplæring i form av dommerfullmektigkurs og studiedager i regi av kompetanseenheten i DA. Arten og omfanget av opplæringen varierer sterkt, og en undersøkelse gjort av Dommerfullmektigforeningen blant egne medlemmer tyder på at mange av medlemmene mener at både den interne og eksterne opplæringen bør forbedres. I dag

332 NOU (1999), Ot.prp. nr. 44 (2000–2001).

333 Se s. 5 i *Innstillingsrådet for dommere Årsmelding 2010,* URL: http://www.domstol.no/upload/DA/Internett/Innstillingsrådet/Årsmeldinger/Årsmelding%202010.pdf Sist besøkt 11.03.12.

334 Ot.prp. nr. 44 (2000–2001:133–134).

335 Intervju med Langbach, 13.09.11.

336 Se s. 23 i *Innstillingsrådets praksis/policynotat,* URL: http://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/Innstillingsradet/PraksisPolicynotat/. Sist besøkt 29.09.11.

337 Se s. 28 i *Domstolene i Norge. Årsmelding 2010.*

338 Se s. 30 i *Domstolene i Norge. Årsmelding 2010*, URL: http://www.domstol.no/upload/DA/Internett/da.no/Publikasjoner/Årsmelding/Aarsmelding%202010.pdf. Sist besøkt 20.09.11.

339 Se s. 28 i *Domstolene i Norge. Årsmelding 2010.*

går dommerfullmektiger raskt ut i regulær dømmende funksjon. Videre har mange av domstoloppgavene som tidligere lå til dommerfullmektigene (som for eksempel skiftebehandling av døds- og konkursbo) blitt delegert til aktører utenfor domstolssystemet.[340] Det gjør at dommerfullmektigene i dag gjør mange av de samme oppgavene som faste dommere. Kombinasjonen av at rollen blir mer og mer lik en ordinær dommer, omfanget av antall dommerfullmektiger, at mange av disse er unge og med begrenset yrkeserfaring og den mangelfulle opplæringen utgjør i sum et rettssikkerhetsproblem. Et siste punkt til dette er at en undersøkelse DA gjorde i 2006 fant at flere domstoler tildeler sakstyper til dommerfullmektiger som mange av dem ikke ønsker å ha ansvaret for. Dette skal ha vært gjort "av nødvendighet som følge av bemanningssituasjonen".[341]

På fem år er det blitt over 20 prosent flere sivile tvistemål for domstolene å behandle. I den største ankedomstolen, Borgarting lagmannsrett, berammes nå rettssaker ett og et halvt år frem i tid.[342] Dette er i strid med tvistelovens bestemmelse om at berammelse av hovedforhandling/ankeforhandling ikke berammes til et senere tidspunkt enn seks måneder etter at stevning kom inn til retten (§ 9-4).[343] Den økte saksbehandlingstiden for tvistesaker i lagmannsrettene og den store andelen dommerfullmektiger gjør at domstolene ikke gis maks poeng på denne indikatoren.

UAVHENGIGHET (LOV)

I hvilken grad er domstolene uavhengig ved lov?

Poeng: 75

Høyesterett er forankret i Grunnloven som blant annet slår fast at Høyesterett dømmer i siste instans (§ 88), og Høyesteretts dommer skal ikke kunne påankes (§ 90).[344] Høyesteretts uavhengighet er ikke nevnt i Grunnloven, men er å anse som konstitusjonell sedvanerett, og er også nedfelt i domstolloven (§ 55, tredje ledd).

340 Se s. 1–2 i *Domstoladministrasjonens høringsbrev om dommerfullmektigordningen, brev av 19. juni 2009,*URL:http://www.domstol.no/upload/DA/Internett/da.no/Aktuelt/H%C3%B8ringer/H%C3%B8ringsbrev%20dommerfullmektigeordning.pdf. Sist besøkt 25.09.11.

341 Se s. 4 i *Domstoladministrasjonens høringsbrev om dommerfullmektigordningen, brev av 19. juni 2009.*

342 Se *Stor økning i tvistesaker*, URL: http://www.domstol.no/no/Aktuelt/Nyheter/Stor-okning-i-tvistesaker/ Sist besøkt 09.02.12.

343 Det kan gjøres unntak hvis det foreligger "særlige grunner", men her er det ikke bemanningssituasjonen i domstolen, men forhold ved den enkelte sak det siktes til.

344 Her kan det være verdt å nevne Gjenopptakelseskommisjonen. Det er et uavhengig organ som skal ta stilling til om en domfelt med en rettskraftig dom skal få ny behandling av sin sak i retten. Kommisjonen skal etter en objektiv vurdering avgjøre om vilkårene for gjenåpning er til stede. Den bestemmer selv sin arbeidsmåte, og kan ikke instrueres.

For å endre Grunnlovens bestemmelser om Høyesterett gjelder det generelle kravet for endring av grunnlovsbestemmelser: to tredjedelers flertall blant stortingsrepresentantene i to etterfølgende stortingsperioder (grl § 112).

Det følger av domstolloven at personer som utnevnes til dommere bør tilfredsstille "høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper". Videre bør rekrutteringen skje "blant jurister med forskjellig yrkesbakgrunn" (§ 55 annet ledd). Dommere utnevnes som uavsettelige embetsmenn med grunnlovsvern (grl § 22). De kan heller ikke forflyttes mot sin vilje og kan kun avskjediges etter rettergang og dom (§ 55 fjerde ledd). Som andre ansatte i staten skal dommere i utgangspunktet gå av ved fylte 70 år, men pensjonerte dommere kan praktisere som ekstraordinære dommere til og med fylte 73 år.[345]

Den lovregulerte prosessen for utnevning til faste dommerstillinger er lik for alle uavhengig av om det er snakk om en dommerstilling i tingretten, lagmannsretten eller Høyesterett.[346] Faste stillinger skal lyses ut offentlig.[347] Søknadene vurderes av Innstillingsrådet som består av tre dommere, en advokat, en jurist ansatt i det offentlige og to medlemmer som ikke er jurister.[348] Regjeringen, ved kongen i statsråd, oppnevner hvem som skal være medlem av rådet. Oppnevningen skjer for en periode på fire år med mulighet for gjenoppnevning for én periode (domstolloven § 55a). Innstillingsrådet gir en begrunnet innstilling av tre kvalifiserte søkere i prioritert rekkefølge til alle dommerstillinger. På bakgrunn av innstillingen utnevnes én kandidat til stillingen av Kongen i statsråd (§ 55). Formelt sett kan regjeringen velge hvem som helst blant de tre som er innstilt. Videre *kan* regjeringen velge en person som ikke er innstilt, men da skal det innhentes uttalelse fra Innstillingsrådet (§ 55c).

Lovreguleringen for å ansette konstituerte dommere er ikke like enhetlig. For konstitusjoner inntil ett år tas beslutningen av Innstillingsrådet – som kan delegere til DA å foreta konstitusjon (§§ 55 e og f). Når konstitusjonen har lenger varighet enn ett år, eller gjelder Høyesterett, skal beslutningen fattes av Kongen i statsråd (regjeringen) med Justisdepartementet som saksforberedende organ. Før regjeringen fatter en beslutning, skal det innhentes innstilling fra henholdsvis Innstillingsrådet når det gjelder de vanlige domstolene, og høyesterettsjustitiarius når det gjelder

345 Se s. 56 i *Innstillingsrådets praksis/policynotat.*

346 Unntaket er høyesterettsjustitiarius.

347 Tjenestemannsloven § 2.

348 Etablering av denne fremgangsmåten for dommerutnevnelser bygger på avveining av blant annet demokratiske, konstitusjonelle, personalfaglige og allmenne hensyn. Lovgiver ønsket ikke et laugstyre hvor hele utnevnelsesprosessen ville skje innenfor domstolene, og heller ikke en korporativ prosess i et organ sammensatt av representanter fra arbeidsgiver og arbeidstaker. Dette er utførlig drøftet i NOU (1999) og Ot. prp. 44 (2000–2001).

Høyesterett (§ 55 f). Kravet om offentlig kunngjøring gjelder ikke for konstitusjoner av kortere varighet enn 6 måneder, jf. tjenestemannsloven § 6 nr. 1, jf. § 2.

Dommerfullmektiger ansettes etter offentlig kunngjøring, og stillingene besettes etter alminnelig konkurranse, jf. Justisdepartementets rundskriv G-46/99. Det foreligger ingen formelle krav til forutgående opplæring. De utnevnes for inntil to år av domstollederen, som også kan forlenge tjenesten, men samlet tid kan i utgangspunktet ikke overstige tre år (§ 55g). Oslo tingrett har en særordning som gjør at dommerfullmektiger ved Oslo tingrett kan praktisere som dommerfullmektig i inntil seks år.

Grunnleggende dommeretiske prinsipper tilsier at en dommer aldri må la hensynet til egen stilling få innvirkning på hennes eller hans dømmende virksomhet. Dommerfullmektiger og konstituerte dommere er *midlertidig* tilsatte dommere, noe som har flere prinsipielle betenkeligheter ved seg.[349] Dersom en konstituert dommer/dommerfullmektig ønsker forlengelse av tjenesten eller overgang til fast dommerstilling, oppstår det en binding til tilsettingsmyndigheten som kan være problematisk – det kan være en fare for at de ønsker å gjøre et godt inntrykk overfor den/de med tilsettingsmyndighet for å bli gjenoppnevnt. Et annet moment er at midlertidig tilsatte dommere kan være i permisjon fra annen arbeidsgiver. Som den regjeringsoppnevnte Domstolkommisjonen (1999) påpekte kan det "skape lojalitetsbindinger og motivasjon for å ta usaklige hensyn ved behandlingen av saker hvor arbeidsgiver kan tenkes å ha interesser uten å være part i saken".[350] Tilsvarende gjelder selv om vedkommende ikke er i permisjon fordi han/hun kan ha planer om jobbsøknad når dommertilsettingen opphører. Særlig gjelder dette for dommerfullmektiger, som ofte er tidlige i sitt karriereløp. En mulig konsekvens av dette som også Domstolkommisjonen pekte på er "at en dommerfullmektig behandler en sak som prosederes av en advokat som dommerfullmektigen planlegger å søke stilling hos og som hun eller han gjerne vil gjøre et godt inntrykk på".[351]

Domstolenes og de ordinære dommeres uavhengighet er sikret i lovverket, mens uavhengigheten til konstituerte dommere og dommerfullmektiger ikke er sikret i samme grad. Derfor gis ikke domstolene maks poeng på denne indikatoren.

349 Se for eksempel Domstolkommisjonens utredning fra 1999 (NOU 1999) og *Dommerforeningens høringssvar av 01.10.09,* URL: http://www.juristforbundet.no/Om-oss/Organisasjon/Seksjoner--Foreninger/Dommerforeningen/Horingssvar/011009-Dommerfullmektigordningen/ sist besøkt 09.02.12. Jf. også intervju med Smith, 29.08.11.

350 NOU (1999:303).

351 Ibid.

UAVHENGIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad kan domstolene operere uten innvirkning fra regjeringen, Stortinget eller andre aktører?

Poeng: 75

Bestemmelsene som regulerer Høyesteretts funksjon og organisering har vært stabile over lang tid, med ett unntak. Tidligere ble saker "av særlig viktighet" behandlet av Høyesterett i plenum. Siden dette er svært ressurskrevende, ble det gjort en lovendring i 2008 som åpnet for adgang til å behandle denne type saker i et storkammer bestående av elleve dommere.[352] Det finnes ingen kjente eksempler fra nyere tid på at andre instanser har blandet seg inn urettmessig overfor domstolene.[353]

Alle faste stillinger og konstitusjoner med varighet lenger enn seks måneder[354] lyses ut offentlig, hvorpå søknadene behandles av Innstillingsrådet. Deretter gjennomføres intervjuer av en gruppe på fire personer (to representanter fra Innstillingsrådet, en fra DA og domstollederen). På bakgrunn av intervjuene lages en innstilling som oversendes til Justisdepartementet. Departementet følger så å si alltid innstillingen, og oversender saken videre til behandling av Kongen i statsråd.[355] Per i dag finnes det ikke noen samlet oversikt over omfanget av konstitusjoner i norske domstoler[356], men i perioden 2009–nov 2011 hadde DA foretatt ca. 110 konstitusjoner for inntil tre måneder og ca. 120 konstitusjoner fra tre til seks måneder (feriekonstitusjoner er ikke inkludert).[357] Til sammenligning var det i 2010 ansatt 722 dommere ved de ordinære domstolene.

Innstillingsrådet har delegert beslutningsmyndigheten for korttidskonstitusjoner (kortere enn seks måneder) til DA, men konstitusjoner mellom tre og seks måneder skal tas opp med Innstillingsrådets leder før det treffes en beslutning. Loven åpner ikke for at DA kan delegere beslutningsmyndigheten videre til domstolleder, men i praksis er det ikke uvanlig at anmodningen om kortvarig konstitusjon kommer fra domstolleder. Ved konstitusjoner på mindre enn seks måneder er det ikke vanlig

352 Jf. domstolloven § 5 fjerde ledd. Normalen er fem dommere.

353 Intervju med Langbach, 13.09.11; intervju med Smith, 29.08.11.

354 Innstillingsrådet og DA følger den alminnelige hovedregel om at konstitusjoner over 6 måneder skal utlyses offentlig, se s. 53 i *Innstillingsrådets praksis/policynotat.*

355 Det finnes sju til åtte unntak hvor Justisdepartementet har gitt annen innstilling enn Innstillingsrådet. Unntakene har gått på kjønnskvotering (intervju med Langbach, 13.09.11).

356 Domstoladministrasjonen opplyser at "DA har ingen samlet statistikk over konstitusjoner i løpet av et år. Alle domstolene har eget saksnummer i arkivet for korttidskonstitusjoner. For å utarbeide en slik statistikk, må alle sakene for 72 domstoler behandles manuelt. Det vil være en betydelig jobb som ikke vil ha prioritet i DA" (e-post av 7.oktober 2011).

357 Jf. brev av 7. november 2011 fra Innstillingsrådets leder til Dommerforeningen.

med utlysning, og det forekommer at domstolleder bare kontakter en person som ønskes som konstituert dommer. Dette gjelder også Høyesterett. Denne studien kan ikke vise til skriftlig dokumentasjon som sier noe om omfanget av denne praksisen, men er kjent med at flere mener praksisen er utbredt. Det er ikke uvanlig at dommere som har vært korttidskonstituert senere får faste dommerstillinger, mens andre som har vært korttidskonstituert opplever det motsatte, til tross for flere søknader. Dette kan det være legitime grunner til. Men dagens praksis med begrenset innsyn ved korttidskonstitusjoner og kort avstand mellom tilsettingsmyndighet og den korttidskonstituerte gjør at det kan stilles spørsmål ved disse dommernes uavhengighet. På denne bakgrunn gis det ikke maks poeng for denne indikatoren.

STYRING OG LEDELSE

ÅPENHET OG INNSYN (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer at befolkningen kan skaffe seg relevant informasjon om domstolenes aktiviteter og beslutningsprosesser?

Poeng: 100

Reglene om offentlighet i rettspleien gir som hovedregel allmennheten rett til: informasjon om berammede rettsmøter (domstollovens § 122), å overvære rettsmøter, å gjengi offentlig det som kommer fram i et rettsmøte, innsyn i og utskrift av rettsavgjørelser og å gjengi en rettsavgjørelse offentlig. Opplesning av domsslutningen foregår alltid offentlig (§ 124). Samtidig finnes det noen begrensninger av det ovennevnte: domstolene har hjemmel til å begrense publikums adgang til rettsmøter, herunder av hensyn til privatlivets fred og når særlige forhold gir grunn til frykt for at offentlighet vil vanskeliggjøre sakens opplysning (§ 125). Enhver som ønsker det kan få innsyn i dommernes lønn.[358]

Forvaltningsloven og offentleglova gjelder for utnevning av faste og midlertidige dommere. Søkerlistene til dommerstillinger er offentlige og skal inneholde samtlige søkeres navn og alder og fullstendige opplysninger om deres utdannelse og praksis i offentlig og privat virksomhet. Innstillingsrådets innstilling uten begrunnelse er også offentlig (§ 55 i).

Tilsynsutvalgets vedtak i disiplinærsaker er offentlige i anonymisert form (§ 238 femte ledd). Utvalgets saksbehandling er som hovedregel underlagt offentleglova, men utvalgets møter er i utgangspunktet lukkede (§ 238 første og fjerde ledd). For-

358 Intervju med Langbach, 13.09.11.

valtningsloven og offentleglova gjelder for domstoladministrasjonens virksomhet (§ 33 b), og enhver person som ber om det har rett til å gjøre seg kjent med opplysningene i Sidegjøremålsregisteret[359] (§ 121 h).

ÅPENHET OG INNSYN (PRAKSIS)

I hvilken grad har befolkningen tilgang til relevant informasjon om domstolenes aktiviteter og beslutningsprosesser i praksis?

Poeng: 75

Rettsmøter er i utgangspunktet åpne. Som hovedregel kan alle få tilgang til en rettslig avgjørelse, med visse begrensninger med hensyn til familiesaker og lignende (av hensyn til taushetsplikt/personvern). Kravet er at man kan vise en eller annen form for kjennskap til den konkrete saken en ønsker innsyn i.[360]

Nettsiden Lovdata.no inneholder de primære rettskildene som regulerer borgernes rettigheter og plikter. Informasjonen omfatter lover, sentrale og lokale forskrifter, nye høyesteretts- og lagmannsrettsavgjørelser (avgjørelsene ligger tilgjengelig i ca. fire måneder). Informasjonen oppdateres kontinuerlig og er dermed til enhver tid en oppdatert versjon av det gjeldende norske regelverket.[361] Det ovennevnte er tilgjengelig for alle og enhver. Men for full tilgang på Lovdatas kilder, herunder alle rettsavgjørelser i lagmannsrettene og Høyesterett, må en betale en månedlig abonnementsavgift på 785 kroner – en kostnad som er betydelig for de fleste privatpersoner. Det er heller ingen selvfølge at offentlige institusjoner har et abonnement. Per i dag er det kun seks kommunale bibliotek som har det.[362] Abonnementsordningen innebærer med andre ord en klar begrensning av den mulighet folk flest har til å benytte innsynsretten.

Domstolenes nettside inneholder generelt mye informasjon. Domstolenes oppbygning, funksjon og virkemåte er utførlig beskrevet med egne seksjoner om blant annet dommeres uavhengighet, åpenhet i domstolene og hvordan en går frem hvis en ønsker å klage på en dommer eller domstol. Der ligger de ulike organers årsmeldinger (se under) og Sidegjøremålsregisteret i sin helhet.

Domstoladministrasjonen gir i sine årsmeldinger informasjon om domstolenes virksomhet. Den inneholder blant annet enkel statistikk fra den enkelte domstol

359 Registeret har opplysninger om dommernes verv, medlemskap og engasjement i andre organisasjoner og foreninger – nærmere beskrevet i Integritetsmekanismer (lov).

360 Det elektroniske søkesystemet krever navn på en part eller saksnummer.

361 Se www.lovdata.no.

362 Av høyere utdanningsinstitusjoner er det 21 høyskoler som har et Lovdataabonnement, samt de juridiske fakultetene ved alle norske universitet (e-post fra Lovdata av 15.02.12).

om antall saker og utfall, saksbehandlingstid, budsjett og regnskap, informasjon om Domstoladministrasjonens egne interne aktiviteter som kurs, kompetansetiltak m.m. På samme måte gir Innstillingsrådet og Tilsynsutvalget ut årsmeldinger med informasjon om sine aktiviteter.[363] Alle Tilsynsutvalgets vedtak ligger tilgjengelig på deres nettsider. Innstillingsrådet har et policynotat som beskriver rådets praksis og hvilke kriterier som vektlegges i behandlingen av søknadene tilgjengelig på sin nettside, og der finnes også en oversikt over hvem som er blitt utnevnt til dommere. Det er imidlertid ikke mulig for allmennheten å få vite hva som er begrunnelsen for de beslutningene Innstillingsrådet fatter, disse er ikke offentlig tilgjengelig. For ansettelser som gjelder konstitusjoner under seks måneder er åpenheten ytterligere begrenset (se Uavhengighet (praksis)).

Ved behandling av saker i rettssystemet er det to ting som står sentralt: faktum i saken og rettsreglene som kommer til anvendelse. Til det første punktet, etablering av faktum, kan det stilles spørsmål ved om dagens norske rettspraksis er tilfredsstillende. Per i dag blir ikke tiltaltes forklaringer og vitneforklaringene som avgis i rettsmøter dokumentert, verken i form av et fullstendig skriftlig referat eller lyd/bildeopptak. Det føres alltid en rettsbok som er et referat fra rettsmøtet, men den fungerer primært som en protokoll over forhandlingene i rettsmøter.[364] Det gjør at dommerne i lagmannsretten, ved ankebehandling av tingrettsdommer, ikke har tilgang til hva de enkelte forklarte i underinstansen – utover det som eventuelt er gjengitt i tingrettens dom. Fra praksis vet vi at vitner ikke alltid sier det samme i politiforklaringene som i vitneforklaringene i retten, og det er heller ikke alltid vitner avgir samme forklaring i de forskjellige rettsinstansene.[365] I sum innebærer dette en risiko for at de to rettsinstansene avsier dom på forskjellig grunnlag – og her tenkes det ikke på eventuelle nye bevis som er kommet frem. Av hensyn til partene og overprøvingen bør det være mulig å forvisse seg om hva de enkelte forklarte i underinstansen. Det er det ikke etter dagens praksis. Dette kombinert med abonnementsordningen på Lovdata gjør at domstolene ikke gis maks poeng på denne indikatoren.

363 Tilsynsrådets hjemmeside, URL: http://www.domstol.no/Enkelt-domstol/Tilsynsutvalget-for-dommere/. Innstillingsrådets hjemmeside, URL: http://www.domstol.no/Enkelt-domstol/Innstillingsradet/ Begge sist besøkt 10.02.12.

364 I tilståelsessaker der siktede som regel møter alene, stiller dette seg litt annerledes. Da har dommeren med seg en protokollfører /et rettsvitne som skriver ned hovedtrekkene i siktedes forklaring i rettsboken. Dette skjer etter diktat fra dommeren.

365 Greve (2011); intervju med Langbach, 13.09.11.

ANSVARLIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer at domstolene må rapportere og stå til ansvar for sine handlinger?

Poeng: 100

Det følger av straffeprosessloven at en dom som hovedregel skal begrunnes (ha avgjørelsesgrunner) (§ 39). Dersom dommen ikke er enstemmig, skal det fremgå hvem av rettens medlemmer som er uenig og hvilke punkter uenigheten gjelder (§ 41). Hvis en domsavgjørelse skulle mangle begrunnelse, eller en av partene mener avgjørelsen ikke er tilstrekkelig godt begrunnet, er angrepsvinkelen å anke dommen. Det har vært to unntak fra kravet om begrunnelse. Det første var ankesaker til lagmannsrett og Høyesterett hvor praksis til og med 2008 var at anker kunne nektes fremmet uten begrunnelse. FNs menneskerettighetskomité i Genève konkluderte i juli 2008 med at den norske praksisen var i strid med konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, og en Høyesterettsdom senere samme høst fastslo at i alle saker hvor anke ble nektet fremmet måtte det gis en begrunnelse.[366] I 2009 kom Høyesteretts storkammer til at heller ikke anker i sivile saker kan nektes fremmet uten begrunnelse.[367] Det andre unntaket fra begrunnelse, som fortsatt gjelder, er dom i jurysaker. I de straffesaker med strafferamme over seks år som behandles for lagmannsrett, er det som hovedregel en jury bestående av ti lekfolk som skal avgjøre hvorvidt tiltalte er skyldig (§§ 352 og 355). I jurysaker består begrunnelsen som hovedregel kun av en henvisning til juryens kjennelse; et ja eller nei (§ 40 første ledd). Men det er ikke alltid slik. I en dom fra 2009 innfortolket Høyesterett en plikt for fagdommere til undertiden å supplere lagrettens kjennelse med en skriftlig begrunnelse for å sikre etterprøvbarheten.[368] Det er grunn til å tro at ordningen vil endres i nær fremtid. Et regjeringsoppnevnt utvalg som gjennomgikk dagens juryordning var samstemte på ett punkt – den som blir kjent skyldig i jurysaker må få vite hvorfor.[369] Dette synspunktet har også politisk flertall på Stortinget og støttes av blant andre Riksadvokaten.[370]

Dommere har ingen immunitet som beskytter dem hvis de har begått straffbare handlinger.[371] Klager på dommernes yrkesutøvelse rettes til Tilsynsutvalget for dommere. Parter, prosessfullmektiger og andre aktører i rettssaken er klageberet-

366 Hanssen (2008). Det er ikke begrunnelsesplikt for nekte av anke i barnevernssaker.

367 Se s. 30 i *Domstolene i Norge. Årsmelding 2010.*

368 Rt. 2009, s. 1439. Begrunnelsesplikten inntrer når det foreligger et konkret behov for en begrunnelse som trer klart fram, fordi sentrale punkter i bevisvurderingen ellers blir stående uforklart (Rt. 2010, s 865 avsnitt 22). Plikten oppstår kun i unntakstilfeller, og er antakelig først og fremst praktisk i saker der tiltalte har vært frifunnet i tingretten og juryen finner vedkommende skyldig (NOU (2011b):22-23).

369 NOU (2011b).

370 Hegvold (2011). Hva endringen skal bestå i er fortsatt uavklart.

371 Intervju med Smith, 29.08.11.

tigede, men også andre som mener seg direkte berørt av dommerens adferd, for eksempel meddommere og pressen, kan fremsette klage. Tilsynsutvalget har myndighet til å treffe disiplinærtiltak overfor dommere som "forsettlig eller uaktsomt overtrer de plikter som stillingen medfører, eller for øvrig opptrer i strid med god dommerskikk" (§ 236). Klagerett ved forhold utenfor tjenesten er forbeholdt Justisdepartementet, Domstoladministrasjonen og domstollederen ved den domstol som dommeren er tilknyttet (§ 237). Hvis en part er misfornøyd med Tilsynsutvalgets avgjørelse kan vedkommende, dersom det er hjemmel for det, bringe saken inn for tingrettene ved søksmål (§ 239). Klager på Tilsynsutvalgets avgjørelser går med andre ord ikke til behandling hos et annet uavhengig organ, men til behandling av en dommer ved de ordinære domstolene. Klagers identitet holdes ikke skjult. Det skyldes praktiske grunner. Klager må nødvendigvis oppgi hvilken sak det gjelder og det vil ofte være opplagt hvem som står bak klagen.[372] Tilsynsutvalget har samtidig en "motsatt" funksjon: å ivareta dommernes rettigheter ved å avklare hvorvidt klagene som fremsettes har et berettiget grunnlag.

Tilsynsutvalget skal bestå av to dommere fra Høyesterett, lagmannsrettene eller tingrettene, en advokat og to medlemmer som er representanter for allmennheten. Det er samme formkrav til oppnevning og virketid her som for medlemmene i Innstillingsrådet. Regjeringen oppnevner medlemmene for fire år med mulighet for én ny periode på fire år (§ 235).

ANSVARLIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad må domstolene rapportere om og stå til ansvar for sine handlinger i praksis?

Poeng: 100

Som beskrevet i foregående avsnitt har det skjedd, og er i ferd med å skje, endringer som gjør at også beslutninger i ankesaker og jurysaker må begrunnes.

Det finnes ikke tilfeller fra nyere tid hvor dommere er blitt avskjediget.[373] Dette må også ses i sammenheng med hva som er dagens praksis, for det hender fra tid til annen at det er saker hvor oppsigelse vurderes. Direktøren i DA anslår det til omtrent én sak annethvert år, og at den typen saker pleier å løse seg "i minnelighet" ved at vedkommende fratrer sin stilling.[374] Det er grunn til å tro at noen av disse sakene omhandler forhold som kunne vært oppsigelsesgrunn. Selv om det virker å være sjelden at slike saker forekommer, kan det være grunn til å stille spørsmål ved om dagens praksis er optimal.

372 Intervju med Langbach, 13.09.11.

373 Evensen (2011:5).

374 Intervju med Langbach, 13.09.11.

Antallet innkomne saker har i 2004–2010 variert mellom 91 og 125 saker i året, mens antall realitetsbehandlede saker har variert mellom 30 og 60 saker i året (se tabell). Antall saker som ender med disiplinærtiltak er svært få, og disse ender som regel med en kritikk som er en mildere reaksjonsform enn en advarsel. Verken kritikk eller advarsel har noen form for rettsvirkning. Klagene gjelder som regel dommeratferd, noen ganger sen saksbehandling eller administrative forhold.[375] Sett i forhold til antall saker domstolene behandler hvert år – bare ved førsteinstansdomstolene har antallet saker de siste tiårene ligget på mellom 12 000 og 20 000 sivile saker og mellom 9 000 og 17 000 straffesaker[376] – må disse tallene sies å være lave. Men det er verdt å merke seg at det er få profesjonelle aktører (advokater og aktorer) som klager på dommere, som oftest er det en part i en sak som er klager. Som Tilsynsutvalgets leder har påpekt er det grunn til å tro at terskelen for å innklage dommere er høy for profesjonelle aktører fordi det "antagelig er knyttet stort ubehag til å klage på dommere".[377] I praksis har det vist seg at det er klagene fra de profesjonelle aktørene som oftest ender med reaksjon overfor dommere. I sum gjør dette at det er grunn til å stille spørsmål ved om antallet saker, og reaksjoner, gjenspeiler virkeligheten. Det finnes få eksempler på at Tilsynsutvalgets avgjørelser er brakt inn for domstolene.[378] Det kan være fordi det ikke har vært grunnlag for det, men det kan også vær fordi en har liten tro på at en dommer ved de ordinære domstolene vil gå imot en dommerkollega som har fått medhold i Tilsynsutvalget.

TABELL 3.1 SAKER I TILSYNSUTVALGET FOR DOMMERE. 2004–2010.[379]

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Antall innkomne saker	107	103	123	120	91	98	125
Antall realitetsbehandlede saker	55	45	60	54	37	30	44
Disiplinærtiltak							
Kritikk	12	6	10	3	2	8	6
Advarsel	0	1	0	0	0	1	0

375 En og samme klage kan gjelde flere forhold.

376 Skoghøy (2011:23).

377 Se *Tilsynsutvalget for dommere – rekord i antall klager,* URL: http://www.domstol.no/no/Aktuelt/Nyheter/Tilsynsutvalget-for-dommere---rekord-i-antall-klager/ Sist besøkt: 29.09.12.

378 Tilsynsutvalget har per i dag ingen koder for statistikkføring av søksmål mot Tilsynsutvalgets (TU) avgjørelser. En rask manuell gjennomgang av TUs sekretariat viser at det dreier seg om minst fire saker (maksimalt fem til sju) siden TU ble etablert i 2002. Ingen av søksmålene har endt med at TUs vedtak har blitt kjent ugyldige (e-postkorrespondanse med TUs leder, 23.03.12).

379 Se *Tilsynsutvalget for dommere Årsmelding 2006; 2008; 2010,* URL: http://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/Tilsynsutvalget-for-dommere/Arsmelding/. Sist besøkt 09.09.11.

Det er nylig reist spørsmål om stillingsvernet til domstollederen[380] er for sterkt, med den konsekvens at det er for vanskelig å avsette dårlige ledere.[381] På den annen side kan hensynet til domstolenes uavhengighet tale for å opprettholde dagens ordning. Problemstillingen er også for tiden til behandling internt i DA, men det vil ta lang tid før det eventuelt skjer endringer ettersom eventuelt lovforslag må ut på høring etc.[382]

INTEGRITETSMEKANISMER (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer integriteten til dommere?

Poeng: 100

Det er skjedd en del endringer på dette punkt det siste tiåret, og per i dag ser det ut til å være tilstrekkelig med bestemmelser som sikrer dommernes integritet.

I 2002 ble Tilsynsutvalget for dommere opprettet, og i 2010 ble det vedtatt etiske prinsipper for dommeratferd. Formålet med prinsippene er å fremme at dommerne opptrer på en måte som skaper tillit til domstolen og deres avgjørelser. I tillegg til prinsippene kommer eksisterende regelverk for dommerstanden som er omfattende og detaljert, herunder hva dommernes integritet angår.[383]

Når det gjelder dommeres habilitet, er det ikke skjedd noen betydelige endringer i lovens bestemmelser (Domstollovens kapittel 6), men det har likevel skjedd en vesentlig skjerping i hva som ligger i lovens habilitetskrav. Det sentrale vurderingstema ved avgjørelse av dommerhabilitet de siste 15–20 årene har vært hvordan forholdet fremstår utad – for partene, det rettssøkende publikum og allmennheten generelt.[384].

Videre ble det i 2001 innført betydelige begrensninger i dommernes adgang til å påta seg oppdrag eller verv utenom dommergjerningen gjennom opprettelsen av sidegjøremålsregisteret. Loven definerer sidegjøremål som "medlemskap, verv eller andre engasjementer i eller for foretak, organisasjoner, foreninger eller organ for stat, fylkeskommune eller kommune" (§ 121a). Loven fastslår at dommere skal melde inn alle sine sidegjøremål til registerføreren inkludert hva gjøremålet

380 Domstollederen er lederen for den enkelte domstol. Hvilke oppgaver domstollederen har avhenger noe av domstolens størrelse og eventuelt hvilke andre ledere som er ansatt der, men generelt har lederen blant annet ansvaret for organisering og drift av domstolen, personalansvar, et visst ansvar over økonomi og budsjett og for domstolens utadrettede virksomhet (Evensen 2011:13–14).

381 Evensen (2011:68–69).

382 Intervju med Langbach, 13.09.11.

383 Utgård (2010).

384 Skoghøy (2011:21).

består i, hvem som eventuelt er oppdragsgiver, gjøremålets varighet og om dommeren mottar godtgjøring (§ 121g), og dommere må som hovedregel søke DA om godkjenning (§ 121c).

INTEGRITETSMEKANISMER (PRAKSIS)

I hvilken grad er dommeres integritet sikret i praksis?

Poeng: 100

Den norske dommerstanden og domstolsverket har en høy anseelse i opinionen. Undersøkelser viser at befolkningens tillit til domstolene (og påtalemyndigheten) er høyere enn til andre sentrale institusjoner i Norge, og at tillitsnivået mellom ulike befolkningsgrupper er ganske likt.[385] Her bør det samtidig nevnes at tidligere forskning har vist at det er et gjennomgående trekk i alle demokratier at ordensinstitusjoner som domstolene har høy tillit, mens valgbaserte institusjoner har lavere tillit.[386]

Sidegjøremålsregisteret ligger offentlig tilgjengelig på domstolenes nettsider. Enhver som ønsker det kan søke opp den enkelte dommer og vil da få opp de opplysningene som vedkommende står registrert med. Norske dommere som ønsker verv i næringslivet må søke DA om spesiell tillatelse.[387] For de siste tre årene er det ingen faste dommere som har sluttet for å gå over i annen stilling utenfor domstolene.[388] For en del midlertidige dommere gjelder det motsatte.

Formelt er det ikke etablert karanteneregler for dommere, men i tråd med domstolloven §§ 106 og 108 praktiseres karantene for en rekke stillinger ved overgang til dommeryrket, for eksempel politiadvokater som ikke får jobbe med straffesaker de første seks månedene etter overgangen til dommerembetet, og advokater som kommer fra forsikringsbransjen som ikke får jobbe med forsikringssaker de første seks månedene.

385 Olaussen (2005); Listhaug og Aardal (2011).

386 Listhaug og Wiberg (1995).

387 Dagens Næringsliv avdekket i fjor to tilfeller hvor dommere satt i styreverv uten å ha søkt DA om tillatelse. Begge ble bedt om å forlate posisjonene, noe de nektet. DA klaget dem inn for Tilsynsutvalget for dommere hvor begge ble felt i form av kritikk. Sak 32/11 og 39/11 i Tilsynsutvalget, URL: http://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/Tilsynsutvalget-for-dommere/Avgjorelser/20111/ Sist besøkt 20.03.12.

388 Domstoladministrasjonen, e-post av 6. oktober 2011.

ROLLE

TILSYN MED REGJERINGEN

I hvilken grad fører domstolene effektivt tilsyn med regjeringen?

Poeng: 100

Domstolene fører ikke direkte tilsyn med regjeringen, noe som også ville vært i strid med maktfordelingsprinsippet. I den grad domstolene kan sies å føre tilsyn med regjeringen er det gjennom prøvingsretten hvor domstolene kan overprøve forvaltningsvedtak med hensyn til lovlighet, grunnlovsmessighet, saksbehandling og faktum. I noen saker kan også den rent skjønnsmessige vurderingen overprøves.[389] Domstolenes prøvingsrett er i dag å anse som konstitusjonell sedvanerett,[390] og er et høyst levende prinsipp i vårt forfatningssystem.[391]

Domstolskontrollen av forvaltningen har økt i intensitet det siste tiåret, hovedregelen i dag er at domstolene har kompetanse til å kontrollere hele forvaltningens lovanvendelse.[392] På den annen side er det få forvaltningssaker som behandles av domstolene i dag, anslagsvis et par tusen per år, noe som er lavt med tanke på antall saker forvaltningen behandler og saksmengden ved domstolene i løpet av et år. Fra faglig hold er det påpekt at få forvaltningssaker i domstolssystemet kan ha en uheldig side ved seg: domstolene kommer sjelden inn i de fleste sakstyper som springer ut av forvaltningen, noe som kan medføre at forvaltningsrettens regler ikke blir respektert i samme grad som hvis en hadde hatt en mer aktiv domstol.[393] I lys av dette har forslag om å etablere en egen forvaltningsdomstol blitt reist, uten å ha fått særlig gehør foreløpig.[394]

PÅTALE AV KORRUPSJON

I hvilken grad er domstolene/rettsvesenet dedikert til å bekjempe korrupsjon gjennom påtale og andre aktiviteter?

Poeng: –

Spørsmålsstillingen går for det meste på spørsmål som faller inn under påtalemyndighetens ansvarsdomene. Det er påtalemyndighetens oppgave, ikke domstolenes, å bekjempe korrupsjon ved å ta ut tiltale i korrupsjonssaker. Derfor er det ikke satt poeng for denne indikatoren.

389 Domstolene kan også prøve lovers lovmessighet. Se kapitlet om Stortinget.
390 Andenæs og Fliflet (2006:345–349).
391 Smith (1993:278–283).
392 Boe (2006b:219–220).
393 Eckhoff og Smith (2010:540–541).
394 Se for eksempel kap. 18 i NOU (2001a).

Det finnes ingen uttømmende offentlig tilgjengelig statistikk om påtaler for korrupsjon, og det er i det hele vanskelig og ressurskrevende og innhente den kunnskapen. Økokrim har oversikter for "sine" saker på sine nettsider, og Lovdata har sin database hvor en kan søke opp aktuelle saker – men tilgjengeligheten er begrenset, og for å kunne finne frem til sakene kreves det kunnskap om hvordan en finner frem i Lovdatas databaser. En annen mulighet er ved henvendelse til de enkelte domstolene, men det er ressurskrevende og fordrer at en har kjennskap til de konkrete sakene – for at domstolene skal kunne fremskaffe dommene. Siden det ikke finnes noen helhetlig statistikk på dette området har Transparency International Norge (TI-N) laget en domssamling med oversikt over alle korrupsjonsdommene i Norge, fra vi fikk egne korrupsjonsbestemmelser i straffeloven i 2003 og frem til i dag.[395]

395 TI-N (2011).

4. Offentlig sektor

4. Offentlig sektor[396]

SAMMENDRAG

Generelt vurderes ressurssituasjonen i offentlig sektor som god, og urimelig press eller innblanding fra politiske myndigheter, organisasjoner eller andre virker ikke å være noe særlig problem. Det finnes godt med bestemmelser som sikrer offentlige ansattes integritet og som gjør at de kan stilles til ansvar for sine handlinger, mens praksisen ikke kan sies å være helt tilfredsstillende. Åpenhet og gode muligheter for innsyn med henvisning til offentleglova fremheves ofte fra styresmaktenes side som en styrke ved det norske samfunnet, men dagens lovverk har fått kritikk for ikke å gå langt nok. Videre virker praktiseringen av innsynsbestemmelsene varierende. En begrenset uttelling på rolleindikatorene må dels ses i sammenheng med at korrupsjon ikke virker å være et utbredt problem i Norge, sett i et komparativt perspektiv. På den annen side har flertallet av de store korrupsjonssakene i Norge en tilknytning til offentlig sektor. Det er ofte i skjæringspunktet mellom offentlig og privat sektor at problemene oppstår. Et eksempel er offentlige anskaffelsesprosesser hvor vi finner flere korrupsjonssaker. I lys av dette er det grunn til å stille spørsmål ved dagens innkjøpspraksis og håndhevelsen av den. Her virker det å ligge et klart forbedringspotensial.

396 Offentlig sektor er stor og sammensatt. Det er derfor vanskelig å gi generelle beskrivelser som er dekkende for hele sektoren. På flere områder er det variasjoner mellom de ulike forvaltningsnivåene (særlig stat og kommune), mellom de ulike tilknytningsformene (sen tralforvaltning, direktorater, tilsyn, foretak, selskap etc.) og mellom ulike sektorer. Et dekkende bilde av variasjonsmangfoldet *innad* i offentlig sektor er vanskelig å gi innenfor denne rapportens rammer. Fokuset her er på generelle mønstre som gjør seg gjeldende i sektoren.

Tabellen under viser samlet poengsum for offentlig sektor. De kvalitative vurderingene som ligger til grunn for poenggivningen for hver enkelt indikator gis i de påfølgende sidene.

Offentlig sektor Samlet poengsum: 82/100			
	Indikator	**Lov**	**Praksis**
Kapasitet **100**/100	Ressurser	-*	100
	Uavhengighet	100	100
Styring og ledelse **79**/100	Åpenhet og innsyn	75	50
	Ansvarlighet	100	75
	Integritetsmekanismer	100	75
Rolle **67**/100	Informasjon og opplæring om korrupsjon	50	
	Samarbeid med andre aktører i antikorrupsjonsarbeidet	75	
	Korrupsjonsforebyggende arbeid knyttet til offentlig anskaffelser	75	

*inngår ikke i vurderingen av offentlig sektor.

STRUKTUR OG ORGANISERING

Offentlig sektor er organisert i to nivåer: statlig og fylkeskommunalt/kommunalt. Forholdet mellom sentralforvaltningen (statlig nivå) og de politiske myndigheter er basert på prinsippet om ministeransvar. Det vil si at statsråden er ansvarlig overfor Stortinget for alle aktiviteter i sitt departement og alle underliggende statlige etater som ligger innenfor statsrådens politikkområde. Fylkeskommunenes status og rolle er et tilbakevendende tema i samfunnsdebatten. Fylkeskommunens viktigste oppgaver er videregående undervisning, drift av en del kulturinstitusjoner og tekniske oppgaver (knyttet til veier, kraftproduksjon, næringsutvikling m.m.). Kommunene spiller en viktig rolle som tjenesteyter til lokalbefolkningen, særlig gjelder det velferdstjenester som grunnskoleutdanning og en rekke tjenester innenfor helsesektoren. Grunnloven gir ingen bestemmelser om kommunalforvaltningen, så hvilke oppgaver kommunen skal ha ansvar, for er det opp til lovgiver (Stortinget) å avgjøre.[397]

397 Andenæs og Fliflet (2006:273).

KAPASITET

RESSURSER (PRAKSIS)

I hvilken grad har offentlig sektor tilstrekkelig med ressurser til å utføre sine oppgaver og plikter i praksis?

Poeng: 100

I et internasjonalt perspektiv har norsk offentlig sektor godt med ressurser og skiller seg spesielt ut med store driftsoverskudd målt ved nettofinansinvesteringene.[398] Videre er Norge blant de europeiske landene som har kommet seg klart best gjennom finanskrisa både når det gjelder budsjettbalanse og forventet vekst.[399]

Størrelsen på offentlig forvaltning i Norge er ikke spesielt stor sammenlignet med andre land målt etter utgiftenes andel av BNP. Her skal det nevnes at landets store petroleumsinntekter bidrar til å øke BNP, og derved redusere offentlige utgifters andel av BNP.[400] Men de store velferdstjenestene som helse og utdanning leveres i all hovedsak av det offentlige, og her er Norge sammen med de andre nordiske landene størst hva angår offentliges andel av tjenesteytelsene.[401] Utgiftene til regionale og kommunale myndigheter utgjør en relativt stor andel av de offentlige utgiftene sammenlignet med andre OECD-land, og de har ansvaret for mange sentrale velferdsoppgaver, særlig innenfor utdanning- og helsesektoren.[402] Samtidig har de sentrale myndighetene stor makt, omtrent 90 prosent av skatteinntektene kommer fra skatter som er bestemt på statlig nivå.[403] Ressursfordelingen mellom sentrale og lokale myndigheter, herunder lokale myndigheters andel av de offentlige midlene, er et tilbakevendende tema i samfunnsdebatten. De lokale myndigheter uttrykker misnøye fordi de mener tildelingene de får fra sentralt hold ikke står i stil med de offentlige oppgavene de er pålagt å utføre. Den siste makt- og demokratiutredningen (2003) konkluderte også med at det kommunale selvstyret har mistet mye av sitt innhold som følge av rettighetslovgivning, statlige pålegg og budsjettknapphet.[404]

---

398 Difi (2008:79); OECD *Government at a Glance 2011 Norway,* URL: http://www.oecd.org/dataoecd/59/6/48215466.pdf Sist besøkt 13.02.12.

399 OECD *Economic survey of Norway: Emerging from the crisis,* URL: http://www.oecd.org/document/16/0,3746,en_33873108_33873681_44704976_1_1_1_1,00.html Sist besøkt 13.02.12.

400 Difi (2008:79).

401 Difi (2008:84).

402 Difi (2008:54).

403 OECD *Government at a Glance 2011 Norway.*

404 NOU (2003:26).

Utfordringer for det offentlige er et økende krysspress og tidsklemme. Kunnskaps- og teknologiutviklingen bidrar til å øke folks forventninger til kvaliteten på offentlig sektor og dets tjenester, og den økende kontrollkapasiteten gir insentiver til å sikre seg mot feil og svakheter. På den annen side gjør dagens medielogikk at embetsverket og offentlig sektor får stadig kortere frist på å "levere".[405] Selv om det finnes utfordringer i norsk offentlig sektor, og mediene jevnlig rapporterer om ting som ikke fungerer, må norsk offentlig sektor sies å være velfungerende. Landet skårer godt på komparative målinger av "government effectiveness" og befolkningen har generelt høy tillit til offentlige tjenester.[406]

Lønnsnivået i offentlig sektor er ofte noe lavere enn for tilsvarende stillinger i det private, men akkurat hvor mye varierer avhengig av stillingstype. For eksempel var gjennomsnittlig inntekt for nyutdannede ingeniører i privat sektor 416 000 kr i 2011, mens det i stat og kommune var henholdsvis 389 000 kroner og 407 000 kroner.[407] Det finnes imidlertid også eksempler hvor det er motsatt. I barnehagesektoren var gjennomsnittsinntekten for kommunalt ansatte 350 000 i 2010, mens den var 324 000 for ansatte i private barnehager.[408] Samtidig er lønnsforskjellene i Norge mindre enn i mange andre land. Det er åpnet for mer prestasjonsbasert lønn også i offentlig sektor, dette gjelder særlig ordningen med statens lederlønnskontrakter. Omtrent 300 ledere i offentlig sektor har en slik kontrakt.[409] Ordningen er omdiskutert. Tilhengerne peker på at ordningen har bidratt til å redusere lønnsskillet mellom ledere i offentlig og privat sektor, mens kritikerne på sin side peker på at den har økt forskjellene mellom ledere og andre ansatte i offentlig sektor.[410]

Det er anslått at omtrent ti prosent av alle arbeidstakere i Norge skifter jobb i løpet av ett år. De som skifter stilling, har en sterk tilbøyelighet til å skifte til annen stilling innen samme sektor. Omlag tre fjerdedeler av alle sysselsatte i statlig eller kommunal sektor holder seg i samme sektor når de skifter stilling. Studier som er gjort av det norske arbeidsmarkedet tyder på at statens tilgang på arbeidskraft

405 Statskonsult (2007:2,12 og 35).

406 Bekke og van der Meer (2000), Difi (2010a); World Bank *Worldwide Governance Indicators,* URL: http://info.worldbank.org/Governance/wgi/sc_country.asp; *Sustainable Governance Indicators 2011. Norway Report.,* URL: http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Norway.pdf Sist besøkt: 13.02.12.

407 Se NITOs lønnskalkulator, URL: http://www.nito.no/Lonn/Hva-tjener-en-ingenior/Lonnskalkulator/ Sist besøkt 13.02.12.

408 Se SSB lønnsstatistikk ansatte i private helse- og sosialtjenester, URL: http://www.ssb.no/vis/emner/06/05/lonnhelse/art-2011-02-25-01.html, og lønnsstatistikk for ansatte i kommunal virksomhet, URL: http://www.ssb.no/emner/06/05/lonnkomm/tab-2011-03-16-03.html Sist besøkt 13.02.12.

409 Se s. 2 i OECD *Government at a Glance 2011 Norway*

410 Bragelien og Mjøs (2009).

påvirkes av konjunktursvingninger, offentlig ansatte går i større grad over til privat sektor i gode tider. Derfor kan konjunkturnedgangen som følge av den globale finanskrisen kunne lette eventuelle rekrutteringsproblemer i staten på kort sikt. Forventede rekrutteringsutfordringer for offentlig sektor i tiden fremover er blant annet å sikre nok helse- og omsorgspersonell og personer med høyere utdanning [411]

UAVHENGIGHET (LOV)

I hvilken grad er offentlig sektors uavhengighet sikret ved lov?

Poeng: 100

Offentlig sektors uavhengighet slik den må forstås innenfor et parlamentarisk styringssett, er stort sett godt sikret gjennom lovverket.

Ansvarsforholdene mellom Stortinget, regjeringen og forvaltningen er basert på prinsippet om ministeransvar. Den enkelte statsråd står ansvarlig for alle aktiviteter i sitt departement og i de underliggende etater.[412] Regjeringen har øverste forvaltningsmyndighet på alle områder, som ikke eksplisitt er overdratt til andre. Med andre ord har regjeringen en slags grunnlovsbeskyttet lederstilling.[413] All statlig forvaltning er underlagt regjeringen, unntak fra dette må ha klar hjemmel i lov. Hovedregelen i norsk forvaltning er at det eksisterer et strengt hierarki hvor et overordnet organ har ubegrenset rett til å instruere sine underordnede organer.[414]

Det er deler av offentlig sektor, både på organ- og individnivå, som har en sterkere grad av uavhengighet enn andre. En del offentlige organer har en viss uavhengighet i kraft av sin funksjon hvor uavhengigheten er tildelt i form av lov eller forskrift. På individnivå kan nevnes at embetsmennene har et sterkere stillingsvern enn vanlige tjenestemenn, noe som formelt sett gjør dem ekstra godt beskyttet mot urettmessig innblanding fra den politiske ledelsen.

Det er alminnelig antatt at regjeringen og Stortinget kan organisere statsforvaltningen og instruere tjenestemennene i kraft av Grunnlovens kompetansebestemmelser og sedvaneretten. De øverste kommunale organer har instruksjons- og organisasjonsmyndighet over kommunale organer og ansatte innen rammene av kommuneloven §§ 6 og 23 nr. 1.[415]

411 Se s. 17–19 i *Utfordringer med å rekruttere, beholde og utvikle arbeidskraft i det statlige tariffområdet,* URL: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/L%C3%B8nns-%20og%20personalpolitikk/Rekruttering_rapport.pdf Sist besøkt 13.02.12.

412 Lægreid, Roness og Rubecksen (2006:237).

413 Andenæs og Fliflet (2006:279).

414 Hylland (2001:252).

415 Graver (2007:220).

Det politiske ansvaret for det som skjer i departementene ligger hos statsråden. Hvis Stortinget reiser kritikk, vil det være i strid med politisk skikk og bruk om statsråden legger ansvaret på departementets tjenestemenn. Stortinget forholder seg til statsråden, ikke til embetsverket.[416] Et unntak fra dette skjedde i den såkalte "Furre-saken" hvor to embetsmenn ble innkalt til høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen som følge av statsminister Jaglands redegjørelse for den samme komiteen.

Ansatte i statsforvaltningen "må ikke inneha ekstraerverv, styreverv eller andre lønnede oppdrag som kan hemme eller sinke deres ordinære arbeid med mindre det foreligger særskilt pålegg eller tillatelse".[417] Det finnes også bestemmelser som legger føringer for embets- og tjenestemenns mulighet til å sitte i styrer og råd. Bestemmelsene tar primært sikte på å unngå at embets- og tjenestemenn kommer i dobbeltroller som kan svekke tilliten til deres upartiskhet og dermed til forvaltningen.[418]

Rekruttering av ansatte i statsforvaltningen er sterkt regelstyrte prosesser.[419] Statsansatte deles inn i to grupper: embetsmenn[420] og tjenestemenn. Skillet er ofte tradisjonsbestemt og fremgår ofte også av lov. For øvrig er det opp til det enkelte fagdepartement å avgjøre om en stilling skal være et embete eller tjenestemannsstilling.[421] Alle ansettelser skal avgjøres av kompetent myndighet, jamfør forvaltningsloven (fvl) § 2, og statlige tjenestemenn skal tilsettes av Kongen, eller om Kongen fastsetter det, av et departement, et kollegialt styre for en virksomhet eller gruppe av virksomheter eller av et tilsettingsråd. Det vanligste er tilsettingsråd. I et tilsettingsråd skal det være like mange ordinære representanter for tjenestemennene som for administrasjonen, som i tillegg oppnevner formannen.[422] Rådets oppgave er å velge den best kvalifiserte (kvalifikasjonsprinsippet har lovs rang), og representantene kan ikke instrueres fra organisasjonene eller overordnede med hensyn til den skjønnsutøvelse de skal gjøre ved tilsettingen.[423] Fremgangsmåten ved tilsetting fastsettes ved reglement. For tilsetting i underordnede virksomheter er det fagdepartementet som tar stilling til spørsmålet om tilsettingsmyndighet.

416 Andenæs og Fliflet (2006:185).

417 *Statens personalhåndbok,* punkt 10.13.3.

418 *Statens personalhåndbok,* punkt 10.14.

419 Intervju med Bernt, 23.08.11; *Statens personalhåndbok* (2011).

420 Embetsmenn er visse statsansatte, vanligvis med universitetsutdannelse og over et visst stillingsnivå. I departementene regnes for eksempel ansatte fra byråsjef og oppover som embetsmenn. Fast ansatte politijurister og dommere er også embetsmenn.

421 *Statens personalhåndbok,* punkt 2.2.3.

422 Tjenestemannslovens § 2 annet ledd.

423 *Statens personalhåndbok,* punkt 2.4.1.2, jf. punkt 2.4.2.

Arbeidsmiljølovens kapittel 13 innehar bestemmelser som skal sikre likebehandling i ansettelsesprosessene, herunder blant annet vern mot diskriminering på grunn av politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon.

Et tilsettingsvedtak regnes som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Ansettelsesvedtak er imidlertid unntatt fra forvaltningslovens regler om begrunnelse, klage og omgjøring.[424] Dette innebærer at søkere ikke har noen klagerett på tilsettingsvedtaket overfor det organet som fattet vedtaket. Et tilsettingsvedtak kan imidlertid bringes inn for Sivilombudsmannen og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), og angripes ved et sivilrettslig søksmål.[425]

Embetsmenn kan i alminnelighet ikke avskjediges uten etter dom, og heller ikke forflyttes mot sin vilje. Dom må enten være begrunnet i visse straffbare handlinger, eller i at embetsmannen vedvarende er ute av stand til å skjøtte sitt embete forsvarlig.[426] De seneste årene er det også blitt vanlig at embetsmenn utnevnes på åremål.[427]

Det finnes ikke et eget organ med særskilt ansvar om å beskytte offentlig ansatte mot vilkårlig oppsigelse og politisk press. Denne typen problemstillinger behandles av det ordinære domstolssystemet.

UAVHENGIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad er offentlig sektor fri for ekstern påvirkning/inngripener fra andre aktører?

Poeng: 100

Generelt er offentlig sektor skånet for at eksterne aktører blander seg inn i saker som ligger til offentlige organer å behandle og ta stilling til.

Overordnet er det et klart hierarki som gjelder i forvaltningen, jamfør forrige avsnitt, men det gir ikke et fullgodt bilde av hvordan sentralforvaltningen fungerer i praksis. Det norske styringsverket er på mange måter en blanding av flertallsstyre og fagstyre der politikerne har begrenset kapasitet i forhold til sentralforvaltningens betydelige analyse- og handlingskapasitet.[428] Videre er forholdet mellom det politiske nivået og forvaltningen er preget av et felles norm- og verdigrunnlag og konsensus fremfor konflikt.

424 Jamfør fvl. § 3 annet ledd annet punktum.

425 Ibid:53.

426 Nærmere beskrivelse av mulighetene for oppsigelse av offentlige tjenestemenn er gitt i Ansvarlighet (lov).

427 Se *Store norske leksikon,* URL: http://snl.no/embetsmann Sist besøkt 12.08.11.

428 Christensen, Lægreid og Zuna (2001: 96–97).

De seneste års utviklingstendenser peker i retning av en mer differensiert offentlig sektor, hvor avstanden fra den ansvarlige statsråd og det ansvarlige departement til de underliggende virksomhetene har økt.[429] Fler og fler offentlige oppgaver utføres av organer som gjennom lov eller instruks har en viss grad av uavhengighet, dette gjelder særlig for de domstolslignende organer som for eksempel Trygderetten, Utlendingsnemnda (UNE) og Tariffnemnda.[430] Antallet organer med en viss uavhengighet har økt de siste årene.[431] I tillegg er det en del organer som har endret organisasjonsform slik at de nå er organisert utenfor sentralforvaltningen (statsaksjeselskap, statsforetak eller særlovselskap)[432] og en del saksområder er flyttet fra departementer til direktorater.

Flere studier tyder på at dialogen mellom den politiske ledelsen og ledelsen i sentralforvaltningen generelt er god.[433] Selv om mange ledere i sentralforvaltningen oppfatter sekretariatsrollen for den politiske ledelse som blant de mest utfordrende, virker det ikke som lederne synes forholdet til den politiske ledelse er særlig konfliktfylt av den grunn, eller at rolleforventningene er problematiske. I departementets topplederundersøkelse fra 2007 sa 85 prosent av de spurte seg helt eller delvis enig i påstanden: *"mitt mandat og handlingsrom er tilfredsstillende avklart med overordnet instans/politisk ledelse".*[434]

Det er lite som tyder på at urimelig press fra andre eksterne er et utbredt problem i offentlig sektor. I en undersøkelse hvor 500 ledere og sikkerhetsansvarlige fra offentlig sektor deltok sa svært få av disse at de hadde opplevd trusler (to prosent) eller aksjoner (tre prosent) fra aktivister eller interesseorganisasjoner.[435]

Innslaget av politiske stillinger og utnevnelser er lavt i Norge sammenlignet med enkelte andre land i Vest-Europa.[436] Den politiske ledelsen i departementene består som regel av en til fire statssekretærer og en politisk rådgiver, avhengig av departementets størrelse og ansvarsområde. Disse må fratre sin stilling samtidig som statsråden når statsråden går av som følge av politisk maktskifte i regjeringen. Karrieremulighetene for offentlig ansatte er generelt godt beskyttet og forfrem-

429 Tranøy og Østerud (2001).

430 Et annet eksempel er offentlige organer som har en faglig begrunnet uavhengighet, for eksempel Statistisk sentralbyrå, Datatilsynet, Norges Bank, barneombudet og likestillings- og diskrimineringsombudet (Eckhoff og Smith 2010:171).

431 Hylland (2001:268).

432 Grønlie (2010:301–302).

433 Christensen og Lægreid (2002); Christensen og Peters (1999); Statskonsult (2007).

434 Statskonsult (2007:11).

435 KRISINO (2011).

436 Christensen, Lægreid og Zuna (2001:97).

melse til høyere stillinger er som regel en automatisert prosess og basert på ansiennitet. Kontrollen av ansettelsesprosessene følger faste mønstre hvor ledelsen for virksomheten/organet har et hovedansvar, men hvor også arbeidstakerorganisasjonene spiller en viktig rolle.[437] Beslutning om ansettelser fattes som regel ikke av enkeltpersoner, men av tilsettingsrådet. Tilsettingsvedtaket må derfor anses som ganske robust. Der det ligger et visst handlingsrom, for den/de som sitter med tilsettingsmyndigheten, er i hvordan den/de velger å definere stillingen (stillingsbeskrivelsen).[438]

STYRING OG LEDELSE

ÅPENHET OG INNSYN (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer gjennomsiktighet i offentlig sektors finans-, personal- og informasjonsforvaltning?

Poeng: 75

Det finnes en rekke bestemmelser som skal sikre gjennomsiktighet i offentlig sektors finans-, personal- og informasjonsforvaltning. Imidlertid er det reist kritikk om at bestemmelsene ikke går langt nok, og at dagens lovverk inneholder for mange unntaksbestemmelser.

Forvaltningsloven, arkivloven og offentleglova er de sentrale lovene om offentlighet i forvaltningen, herunder saksbehandlingen. Kommuneloven sammen med forvaltningsloven gjelder generelt for kommunenes virksomhet. På en rekke områder av den kommunale forvaltning finnes spesiallovgivning som gir egne saksbehandlingsregler.[439]

Forvaltningsloven er forvaltningens generelle prosesslov og gir blant annet regler for hvilke betingelser som må foreligge med hensyn til habilitet, taushetsplikt, utredning av saker, begrunnelse, klage mv.[440] Grunnleggende prinsipper for offentlig saksbehandling er likhetsprinsippet – at like saker skal behandles likt (likt utfall), og at saksbehandlingen er forsvarlig og fundert på god forvaltningsskikk,

437 Se s. 10 i FN sin *Kingdom of Norway. Public administration Report,* URL: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023320.pdf Sist besøkt 12.10.2011.

438 Intervju med Bernt, 23.08.11.

439 For eksempel helse- og sosialsektoren (blant annet kommunehelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven, barnevernloven, lov om psykisk helsevern), miljøsektoren og plan- og bygningssektoren (pbl, forurensningsloven), utdanningssektoren (egne forskrifter om begrunnelse og klager på karakterer mv.) (Graver 2007:316–319).

440 Graver (2007:312).

blant annet hensynsfull og rask saksbehandling.[441] Hva som regnes som forsvarlig saksbehandlingstid må avgjøres konkret og kan variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser mv.[442]

All saksbehandling i offentlig virksomhet skal arkiveres og journalføres etter bestemmelsene i arkivlova og -forskriften, men hvilke dokumenter som skal journalføres, er til dels opp til det enkelte organ å avgjøre. Ifølge arkivforskriftens § 2-6 skal (forfatterens utheving) "ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, *dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon*". Når det gjelder organinterne dokument skal de journalføres "så langt organet finn det tenleg". Dette gir de facto et stort handlingsrom til det enkelte organ i vurderingen av hva som skal journalføres og ikke. Det er vanskelig å begjære innsyn i dokumenter en ikke vet at finnes (fordi de ikke finnes i journalen). Ut ifra et antikorrupsjonsperspektiv er det grunn til å stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig at journalføring av organinterne dokumenter er frivillig.

Offentleglova gir i utgangspunktet alle rett til innsyn i offentlige saksdokumenter, journaler og lignende register (§ 3) i statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter, også selvstendige rettssubjekt hvor det offentlige har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i rettssubjektets øverste organ. Men det finnes noen unntak til dette. Offentlig eide selskaper uten administrativt ansatte er unntatt offentleglova. Per februar 2012 innebar det at 1 044 kommunalt eide selskaper ikke falt inn under offentleglova. Som avisa *Kommunal Rapport* har dokumentert, hadde disse selskapene, ifølge 2010-regnskapet, 24,9 milliarder kroner i egenkapital.[443] På statlig nivå tyder det samme regnskapsmaterialet på at selskapene hadde godt over 500 milliarder kroner i egenkapital.[444] I tillegg til disse selskapene følger det av forskrift til offentleglova at ytterligere åtte statlige selskaper

441 Graver (2007:110–111); Eckhoff og Smith (2010:60–61).

442 Woxholth (2011:240).

443 Se Milliarder kontrolleres uten innsyn, URL: http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/milliarder_kontrolleres_uten_innsyn Sist besøkt 16.02.12.

444 Takk til Halvor Henli for utlån av tallmaterialet *Kommunal Rapport* hadde innhentet. I det oppgitte totalbeløpet er ikke selskapene med en negativ egenkapital inkludert. Materialet er hentet fra en oversikt som er utarbeidet ved å ta utgangspunkt i en oversikt fra SSB over samtlige selskap der det offentlige eier mer enn 50 prosent av aksjene, gjennom direkte eller indirekte eierskap (tall fra FORT: http://www.ssb.no/innrapportering/fort/). Organisasjonsnumrene ble så kjørt opp mot nøkkeltall i Brønnøysundregistrene. Samtlige selskaper har det til felles at de per november 2011 ikke hadde ansatte. Dette er kvalitets sikret mot Arbeidsgiver- og Arbeidstakerregisteret. Det gjøres oppmerksom på at enkelte av selskapene inkludert i oversikten likevel kan være unntatt enten direkte i forskriften (se § 1 a til h), eller ikke er underlagt offentleglova fordi de driver næring i direkte konkurranse med, og på samme vilkår som private, jf. offentleglova § 2 andre ledd.

er unntatt offentleglova, mens det er unntak for visse dokumenter i ytterligere 17 virksomheter.[445] Flere av disse statlige selskapene forvalter store verdier på vegne av samfunnet. Fra journalistfaglig hold er det vist til at unntaksbestemmelsene gjør det vanskelig å få innsyn i relevante dokumenter.[446] Det finnes også en rekke unntaksbestemmelser fra den generelle innsynsretten i offentlige saksdokumenter og lignende (§§ 12–26)[447], særlig sentralt er bestemmelsene om at såkalte organinterne dokument (§ 14) og dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen kan unntas offentlighet (§ 15). Fra akademisk hold er offentleglova kritisert for ikke å gå langt nok i å gi adgang til forvaltningens dokumenter. Bestemmelsen om merinnsyn rokker ikke ved dette.[448] Kritikken kan sammenfattes i tre hovedpunkter: loven gir ikke en tilnærmet ubegrenset tilgang til faktiske opplysninger, loven burde gå mye lenger med hensyn til å gi innsyn i forvaltningens egne dokumenter og loven burde utvide anvendelsesområdet der private utfører tjenester på vegne av det offentlige, samt tjenester der private etter særlig tillatelse har tilnærmet monopol.[449] Justisdepartementet skal evaluere den nye offentleglova og praktiseringen av denne i løpet av inneværende stortingsperiode (2009–2013).

Offentleglova gjelder ikke for domstolenes dømmende virksomhet, politiets arbeid med straffesaker eller Stortinget og dets organer. Det samme gjelder selvstendige rettssubjekt eid av det offentlige hvor hensyn til virksomhetens art, konkurransesituasjon eller andre særlige hensyn tilsier det.

Tjenestemannsloven angir rammene for ansettelsesprosesser og gjelder for alle tilsatt i statens tjeneste. Alle stillinger skal kunngjøres offentlig om ikke annet er fastsatt i forskrift, reglement eller tariffavtale (§ 2), og tjenestemenn skal som hovedregel ansettes i fast stilling. Det kan gjøres unntak fra innsynsbestemmelsene ved krav om innsyn i sak om tilsetting eller forfremmelse i offentlig tjeneste, men unntaket gjelder ikke søkerlister. Ved søknadsfristens utløp skal det lages en

445 Jf. forskrift til offentleglova § 1 første og annet ledd.

446 Et konkret eksempel er *Dagens Næringslivs* vanskeligheter med å få innsyn i dokumenter hos Innovasjon Norge i forbindelse med den såkalte Ocas-saken. Innovasjon Norge tildeler årlig cirka ti milliarder kroner til norsk næringsliv gjennom ulike støtteordninger. Se Norsk presseforbunds, Norsk Journalistlags og Norsk redaktørforenings høringssvar om *Meld. St. 7 (2010–2011)* "Kampen mot organisert kriminalitet". URL: http://www.nj.no/filestore/2011-02-23-HringStortingetOrganisertkrim-MeldSt7-2010-2011.pdf Sist besøkt 24.10.11.

447 Lovutvalget som arbeidet med forarbeidene til den nye offentleglova ga en rekke forslag til presiseringer med hensyn til hva som ikke kunne unntas av forvaltningens egne dokumenter, men mange av disse ble fjernet under regjeringens behandling (Bernt og Hove 2009:53).

448 Bestemmelsen angir at hvis forespørselen om innsyn gjelder et dokument som går inn under en unntaksregel, er forvaltningsorganet forpliktet til å vurdere om det kan gis innsyn i hele eller deler av dokumentet (§ 11).

449 Bernt og Hove (2009:51–55).

søkerliste som inneholder søkernes navn, alder, stilling/yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune (offl. § 25).[450] Søkerlisten bør normalt foreligge 2–3 virkedager etter fristens utløp.[451]

Kontraktene til statens ledere (lederlønnskontrakter) er offentlige og åpne for innsyn etter hovedregelen i offentleglova (§ 3). Det betyr at lederlønnskontrakten vil kunne gjøres offentlig kjent når det begjæres innsyn. Det foreligger få muligheter for å gjøre unntak.[452] Mer generelt har Sivilombudsmannen lagt til grunn som alminnelig prinsipp at det ikke er noen unntaksrett for krav om innsyn i offentlige tjenestemenns lønnsforhold. Dette bekreftes også fra departementshold, enhver har rett til innsyn i offentlig ansattes lønnsvilkår og videre en rett til innsyn i lønnsoppgaver.[453] Men innsynsretten gjelder ikke eventuelle inntekter og godtgjørelser offentlige ansatte mottar fra private.[454] Fra jusfaglig hold reises det skepsis til det siste punktet, og fra et antikorrupsjonsperspektiv er dette opplysninger det burde være full åpenhet om.[455] Av de foregående avsnittene fremgår det at dagens lovverk inneholder flere begrensninger i mulighetene for innsyn i opplysninger som, fra et antikorrupsjonsperspektiv, burde være allment tilgjengelig. Derfor gis ikke offentlig sektor maks poeng på denne indikatoren.

ÅPENHET OG INNSYN (PRAKSIS)

I hvilken grad er bestemmelsene som skal sikre gjennomsiktighet i offentlig sektors finans-, personal- og informasjonsforvaltning effektivt iverksatt?

Poeng: 50

Det er, som nevnt i forrige avsnitt, reist kritikk fra faglig hold om at dagens bestemmelser om gjennomsiktighet i offentlig sektor ikke går langt nok. Praktiseringen av bestemmelsene er også varierende, og har vært gjenstand for kritikk fra flere hold.

Regjeringen brukte lang tid på arbeidet med dagens offentlighetslov – til sammen fire år. Daværende justisminister har i ettertid gitt uttrykk for at arbeidet med offentlighetsspørsmål i hovedsak var "en heller ensom affære" og at hans sterke en-

450 Søkere kan be om å bli unntatt fra søkerlisten. Fullstendig søkerliste vil uansett være offentlig tilgjengelig når stillingen er besatt.

451 Stortingets ombudsmann for forvaltningen, sak 95/1535.

452 *Statens personalhåndbok* 2.2.9.1.

453 Desember 2012 vedtok Stortinget en lovendring som medfører at en del personopplysninger og lignende i lønnsoppgaven kan unntas fra innsynsretten (Innst. 66 L (2011–2012), jf. Prop. 125 L (2010–2011)).

454 Prop. 125 L (2010–2011:2).

455 Bernt (2011), e-post av 14. november 2011.

gasjement ikke ble delt av regjeringskollegaene.[456] Videre inneholdt regjeringens proposisjon flere endringer, sammenlignet med lovutvalgets utredning, og de gikk gjennomgående i retning av mindre gjennomslag for offentlighetsprinsippet.[457]

De ansatte i forvaltningen tar de daglige vurderingene av innbyggernes, medias og andres begjæringer om innsyn i offentlige dokumenter. Det er begrenset med oversikter, studier og lignende som sier noe om hvordan offentleglova fungerer i praksis, men det som finnes tyder på at praksisen er variabel.[458] I sine årsmeldinger gir Sivilombudsmannen referat av de saker han har behandlet det siste året som er av allmenn interesse. Antallet saker av allmenn interesse har de siste årene ligget på omtrent 100 saker, hvorav ca. 30 av dem har dreid seg om spørsmål knyttet til praktiseringen av offentleglova. En kartlegging *Aftenposten* gjorde i 2008 viste at 22,3 prosent av alle innsynsbegjæringer til departementene ble avslått, noe som var en økning med 2,8 prosentpoeng fra året før.[459] I 2010 åpnet regjeringen nettsiden "Offentlig Elektronisk Postjournal" (OEP) som skulle bidra til "mer demokrati" fordi postlistene nå ble gjort elektronisk tilgjengelig for allmennheten – Statsministerens kontor og Finansdepartementet, blant de mektigste aktørene i sentralforvaltningen, skal begge ha vært motstandere av denne omleggingen. En viktig grunn til det var at de begge ønsket å unngå at deler av innholdet i regjeringsnotater skulle bli kjent for allmennheten.[460] Samtidig med allmenngjøringen av OEP ble det fjernet flere innsynsmuligheter som norske journalister hadde hatt siden 1995.[461]

Mye av kommunikasjonen i det offentlige foregår per e-post, og noen ganger også SMS, og disse er som regel offentlige dokumenter som skal journalføres. Som blant annet Sivilombudsmannen har påpekt så syndes det en del på dette punkt.[462] Her må det legges til at journalføring av interne dokumenter er frivillig. Det er grunn til å tro at de organene som er "flinke" til å journalføre interne dokumenter vil, alt annet holdt likt, få flere innsynsbegjæringer (og muligens også flere klager) enn de organene som i liten grad journalfører interne dokumenter. Dette kan ses som et insentiv for organene til å være tilbakeholdne med hvilke interne dokumenter de journalfører.

456 Dørum og Meyer (2008:184–186).
457 Bernt og Hove (2009:49–50).
458 Erlandsen (2005).
459 Johansen (2008b).
460 Erlandsen (2005), Johansen (2010), Risan (2004).
461 Johansen (2010).
462 Johansen (2008a).

Studier av kommunenes praksis tegner heller ikke et tilfredsstillende bilde. Norsk Presseforbund gjennomførte i 2011 en kartlegging av norske kommuners regler og praksis for innsyn og åpenhet i egen virksomhet. Hver kommune ble vurdert etter ti parametere og maks poengsum var 18 poeng. To kommuner fikk 17 poeng mens gjennomsnittet var 8,55 poeng, med andre ord under halvparten av maksimum poengsum.[463] Inntrykket underbygges også fra funn i Difis årlige innbyggerundersøkelse hvor det konkluderes med at det er et klart forbedringspotensial når det gjelder å få innsyn i dokumenter.[464]

Hva skyldes så den varierende praktiseringen av offentleglova? Det er pekt på en uheldig holdning blant ansatte i forvaltningen, at de ser på arbeidet i tilknytning til offentleglova som noe som kommer i tillegg til "det de egentlig skal drive med".[465] Dette underbygges av data fra departementsundersøkelsene hvor kun halvparten av respondentene oppga offentlig innsyn som en viktig, eller meget viktig, verdi i deres eget arbeid.[466] Et annet moment som på hvert sitt vis er trukket frem av Sivilombudsmannen og en jusprofessor, med god kompetanse på offentleglova og tolkning av den, er at loven er komplisert, det samme er bestemmelsene om hvilke opplysninger som er omfattet av taushetsplikten.[467] Videre peker de på en frykt blant offentlig ansatte for å bryte taushetsplikten, da dette normalt vil medføre reaksjoner internt, mens det å holde tilbake for mange opplysninger langt på vei er risikofritt.[468] For forvaltningen blir derfor ofte den "enkleste" og minst problemfylte løsningen å nekte innsyn. Mangelen på sanksjonsmuligheter ved brudd på offentleglova er etter jusprofessorens oppfatning "en grunnleggende svakhet ved vår lovgivning".[469]

Forklaringen på den varierende praktiseringen av åpenhet i det offentlige er som vi ser sammensatt. Noen viktige faktorer er en negativ holdning til offentleglova og prinsippet om mer offentlighet hos mange aktører i det offentlige, et komplisert regelverk kombinert med stort rom for skjønn i regelanvendelsen, begrenset lovkompetanse hos saksbehandlere som behandler innsynsbegjæringer og ingen risiko, i form av formelle eller uformelle sanksjoner, knyttet til det å gi avslag på innsyn. Et siste moment er at medienes interesse for, og fokus på, praktiseringen

463 Wien, Gedde-Dahl, Øy, Venli, Ystad og Steinholt (2011).

464 Difi (2010a:18–19).

465 Bernt og Hove (2009:55).

466 Undersøkelsen gjøres hvert tiende år og sendes til alle tjenestemenn i departementene på konsulentnivå og over med over ett års tjenestetid (svarprosent: 72). Dataene her er fra 1996, og det må derfor tas forbehold om at svarfordelingen i dag kunne vært en annen (Christensen, Lægreid og Zuna (2001:112).

467 Dokument 4 (2008–2009:47).

468 Intervju med Bernt, 23.08.11; Intervju med Fliflet, 28.06.11.

469 Intervju med Bernt, 23.08.11.

av åpenhet i offentlig sektor er svært varierende.[470] Hvert tredje krav om innsyn i dokumenter i 2009 kom fra NRK eller *Aftenposten*.[471] For å få til en bedring av åpenhetspraksisen i offentlig sektor er det viktig og nødvendig at media setter et kritisk søkelys på tematikken. De foregående avsnittene har vist klare indikasjoner på at praktiseringen av offentleglova er til dels svært varierende i offentlig sektor. Derfor gis offentlig sektor kun 50 poeng på denne indikatoren.

ANSVARLIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer at offentlig ansatte må rapportere og stå til ansvar for sine handlinger?

Poeng: 100

Generelt finnes det godt med bestemmelser som sikrer at offentlig ansatte kan ansvarliggjøres for sine handlinger på en hensiktsmessig måte.

Et typisk trekk ved det norske politisk-administrative systemet, spesielt om vi sammenlikner med kontinentale forvaltningssystemer, er en lav formaliseringsgrad som kan forklares med at systemet er kjennetegnet av høy grad av gjensidig tillit og felles normer og holdninger mellom det politiske lederskapet og lederne i forvaltningen. Mange sentrale rolleforventninger og relasjoner er derfor basert på sedvane og relativt vage, ulovfestede normer for god forvaltningsskikk.[472]

Men det finnes bestemmelser om intern kontroll i offentlig sektor, og det finnes en rekke eksterne kontrollorgan. Innenfor det enkelte organ skal overordnede utføre tilsyn med hvordan underordnede utfører arbeidet. For kommunene er prinsippet nedfelt i kommunelovens kapittel 12. Som utgangspunkt må tilsvarende krav også gjelde i andre deler av forvaltningen.[473] Videre skal overordnede organ føre tilsyn og kontroll med underordnede organer i vedkommende sektor.[474]

Av eksterne kontrollordninger som finnes kan nevnes statens kontroll med kommunene gjennom Fylkesmannen og andre statlige tilsynsetater, kontroll ved dom-

470 Erlandsen (2005).

471 Johansen (2010).

472 Christensen og Lægreid (2005); Statskonsult (2007:29).

473 Eckhoff og Smith (2010:521).

474 Ibid:522. Selv om disse prinsipper ikke er nedfelt eksplisitt i lovs form, følger det av ansvarskjeden innenfor det hierarkisk organiserte forvaltningsapparatet hvis øverste "knagg" finnes i de seks første ordene i Grunnloven § 3 (supplert med regler om konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar mv.). Et eksempel på kodifisering av dette er å finne i Reglementet for økonomistyring i staten, §§ 14 og 15 (Smith 2011, e-postkorrespondanse med forfatter).

stollignende forvaltningsorganer, Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen og endelig domstolenes kontroll med forvaltningen. I tillegg finnes det forvaltningsorganer som skal føre kontroll med både privat og offentlig sektor, for eksempel Datatilsynet.

Riksrevisjonen fører kontroll med departementene og de underliggende virksomheter gjennom regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, samt kontrollerer forvaltningen av statens interesser i selskaper (selskapskontroll). Riksrevisjonen kan også iverksette egne granskinger på oppdrag for Stortinget.[475] Forvaltningen er pålagt å avgi den informasjonen Riksrevisjonen etterspør til det tidspunkt som Riksrevisjonen bestemmer.[476] Tilsvarende på kommunalt nivå skal det utføres revisjon av kommunens virksomhet og revisjonsarbeidet skal omfatte både regnskaps- og forvaltningsrevisjon.[477]

Alle borgere har en alminnelig rett til å klage på enkeltvedtak fattet av forvaltningen. Klagen må rettes til det forvaltningsorgan som er nærmeste overordnet til det forvaltningsorganet som har fattet avgjørelsen (fvl § 28). Det finnes også klageordninger hvor klagen ikke skal rettes til nærmeste overordnede forvaltningsorgan, men til en særskilt klagenemnd.[478] Hvis en ikke får medhold via den administrative klageadgangen, kan en undersøke om klagen kan tas til et høyere klageorgan, for eksempel Fylkesmannen. Hvis det heller ikke fører frem kan en klage til Sivilombudsmannen – å klage til Sivilombudsmannen er gratis.[479] Personer som mener de er utsatt for en ulovlig forvaltningsavgjørelse kan anlegge sak og få dom, eller kreve erstatning, for at den er ugyldig. Det er vedkommende forvaltningsorgan som bestemmer hvorvidt personen må prøve den administrative klageadgangen først, før vedkommende prøver saken for domstolen (tvml § 437).

Når det gjelder bestemmelser om disiplinærreaksjoner overfor offentlig ansatte er det grovt sett to alternative virkemidler. Offentlige ansatte som utøver "grov uforstand i tjenesten" kan straffes etter Straffeloven (§§ 324 og 325), men det skal mye til for at straffelovsbestemmelsene slår inn. I de tilfeller hvor offentlig ansatte utøver en dårlig jobb på grunn av inkompetanse, for å skjerme andre eller av andre grunner er virkemiddelet tjenestemessige reaksjoner som refs eller skriftlig advar-

475 Riksrevisjonsloven § 9.

476 Riksrevisjonsloven § 14.

477 Kommuneloven § 78. Fra 2004 har det vært opp til den enkelte kommune å velge om revisjonen skal utføres av et privat selskap eller av kommunen.

478 Eckhoff og Smith (2010:522).

479 Se eget kapittel om Sivilombudsmannen.

sel og i ytterste konsekvens avskjed.[480]

Det følger av Grunnlovens § 100 at arbeidstakere har rett til å uttale seg offentlig om forhold som gjelder virksomheten de jobber i, det gjelder også offentlig ansatte.[481] Arbeidsmiljøloven §§ 2-4, 2-5 og 3-6 regulerer arbeidstakers rett til å varsle. Loven gjelder for alle arbeidstakere i alle slags stillinger i alle offentlige og private virksomheter. Arbeidsgivere plikter å utarbeide interne rutiner for varsling (§ 3-6), men hva rutinene konkret skal inneholde er imidlertid uklart.[482] Varslingsretten kan kun begrenses ved lov. Taushetsplikt i instruks, reglement eller lignende som begrenser varslingsretten er derfor ulovlig.[483]

Straffeloven har egne bestemmelser om bedrageri (§§ 270 og 271), utroskap (§§ 275 og 276), korrupsjon (§ 276a og b) og påvirkningshandel (§ 276c) – disse gjelder for ansatte i offentlig så vel som privat sektor. Vilkåret for å bli dømt for korrupsjon er at en gir/tilbyr, eller for seg selv eller andre krever/mottar/aksepterer, tilbud om en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av stilling, verv eller oppdrag.

ANSVARLIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad må ansatte i offentlig sektor rapportere om og stå til ansvar for sine handlinger i praksis?

Poeng: 75

Et viktig trekk ved forholdet mellom den politiske ledelsen og forvaltningen i Norge er at den er bygget på gjensidig tillit og et felles verdi- og normgrunnlag.[484] Dette er viktig å ha i mente når en ser på den politiske kontrollen av forvaltningen som kan beskrives som generell og passiv, og gir mye handlingsrom til forvaltningen.[485] Generelt er kontrollen av forvaltningens ansattes arbeid god. Arbeidet som gjøres er dessuten gjenstand for hierarkisk kontroll.[486]

480 Tjenestemannslovens §§ 14 og 15. Før en oppsigelse eller avskjed må arbeidsgiver ha forsøkt å avhjelpe forholdene ved oppfølging, kurs, trening, tilrettelegging og eventuelt også omplassering, men dersom ingenting hjelper, vil vedkommende kunne sies opp eller avskjediges på grunn av dårlig utført arbeid. Det vil si arbeid som ligger under det minste mål man må kunne kreve i stillingen.

481 I tillegg er de folkerettslige bestemmelsene hvor ytringsfriheten er nedfelt, EMK artikkel 10 og artikkel 19 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven § 2. Se også Boe (2006a:72–73), Arbeidstilsynet (2011:6)

482 Eggen (2009:24).

483 Varslingsbestemmelsene er nærmere omtalt i kapitlet Antikorrupsjonsarbeid.

484 Christensen og Lægreid (2005); intervju med Christensen, 30.09.11.

485 Lægreid, Roness og Rubecksen (2007:388).

486 Intervju med Christensen, 30.09.11.

Offentlig sektor har vært gjenstand for en betydelig omstilling de siste tiårene. Antallet offentlige selskaper har økt, det gjelder særlig for det kommunale nivået hvor det finnes om lag 2 600 selskaper som samlet omsetter for omtrent 100 milliarder kroner årlig.[487] Disse selskapene skilles ut av kommuneorganisasjonen og er derfor ikke underlagt kommunens ordinære internkontroll. Selskapskontroll er ment å veie opp for dette. En rekke studier har imidlertid vist at kommunene er passive og lite kompetente i sin nye eierrolle og til å kontrollere og følge opp de kommunale selskapene.[488] Kommunene utfører i gjennomsnitt 0,4 selskapskontroller årlig.[489]

De siste 10–20 årene har det vært en utvikling i at ansvaret for klagebehandling er blitt ført ut av departementene og delegert til direktorater eller egne klagenemnder. Fra 1992 til 2002 ble antallet statlige klagenemnder doblet til 48. Disse klagenemndene, sammen med de 60 direktoratene, tok seg av vel 90 prosent av alle klagesaker i 2002.[490] I tillegg kommer en rekke kommunale klageorganer. Å skille ut en del av reguleringen fra departementene kan være positivt fordi det vil gi avstand til departementene og på den måten kunne redusere risikoen for populistiske politiske beslutninger. Samtidig har utviklingen skjedd uten noen bred forutgående prinsipiell vurdering av hvilke konsekvenser dette medfører for borgerne og forvaltningen. Fra jusfaglig hold er det pekt på at konsekvensen er en fragmentert og uoversiktlig flora av klageordninger som er resultat av en lang rekke sektorvise enkelttiltak, og at praksis varierer en del fra nemnd til nemnd.[491] Hjemlene for klagenemndenes uavhengighet er uklare, og organiseringen av deres arbeid varierer sterkt.[492] Resultatene fra Difis årlige innbyggerundersøkelse kan underbygge dette hvor en av konklusjonene var at "Svarene indikerer at mange mener forvaltningen er uoversiktlig og at det er vanskelig å vite hvilken virksomhet eller person de skal kontakte".[493] Det kan her legges til at det er ting som tyder på at befolkningen har begrenset kjennskap til Ombudsmannen for Stortinget, og klageordningen via denne.[494] Det er blitt argumentert for at det bør settes i gang en prinsipiell vurdering av hvordan klagebehandlingen bør organiseres – inkludert en vurdering av en ordning med forvaltningsdomstol.[495]

487 På statlig nivå har antallet selskaper økt fra 40 i 1987 til 62 i 2007. Det meste av økningen er opprettelsen av heleide statsaksjeselskap som i perioden 2002–2007 økte fra 16 til 30 (Difi 2008:24).

488 Econ (2004:70–71), Gjertsen og Magnussen (2006:4), Brandtzæg, Kili og Aastvedt (2008:53).

489 Clausen og Lier Madsen (2009:42).

490 Statskonsult (2002:20).

491 Ibid:48; Eckhoff og Smith (2010:527).

492 Bragdø-Ellenes (2009:43), Difi (2010b:15).

493 Difi (2010a:3).

494 Se kapitlet om 7. Stortingets ombudsmann.

495 Statskonsult (2002:48).

Dagens varslingsbestemmelser og i hvilken grad varslere i dag har et reelt vern har vært gjenstand for mye debatt de seneste årene. Det er reist kritikk fra flere hold om at dagens situasjon for varslere er for dårlig.[496] I en studie fra 2010 av varsling i Norge[497] svarte kun halvparten av de ansatte at de kjente til arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser og kun en tredjedel av de spurte svarte bekreftende på at det er utarbeidet skriftlige varslingsrutiner på arbeidsplassen. Men ser en på fordelingen mellom offentlig og privat sektor kommer offentlig sektor best ut, noe som *kan* tyde på at arbeidsgivere i offentlig sektor har vært flinkere med å informere sine ansatte om varslingsregelverket sammenlignet med arbeidsgivere i privat sektor. En annen mulig forklaring er at det er andre holdninger til det å varsle i offentlig sektor, for eksempel som følge av en annen type ansvarsfølelse og lojalitet.[498] En annen undersøkelse tok for seg situasjonen på kommunalt nivå. På spørsmål om det var utarbeidet skriftlige rutiner for når det skal varsles og hvem det skal varsles til, svarte henholdsvis 41 og 50 prosent blant de kommuneansatte bekreftende på de to spørsmålene, mens 82 og 85 prosent av personalsjefene svarte det samme. Det er også en indikasjon på at kjennskapen til varslingsordningene er mangelfull. I den nevnte undersøkelsen svarte 30 prosent av de ansatte at i den/de varslingssaken(e) de selv kjente til hadde varslingen fått negative konsekvenser for varsleren, mens halvparten av de ansatte sa at varslingen hadde blitt fulgt opp med forbedringstiltak.[499] En annen side ved dette gjelder offentlig ansattes rett til offentlige ytringer mer generelt. Sivilombudsmannen har lagt til grunn at "Offentlig ansatte har et vidt spillerom – både i form og innhold – for offentlig å gi uttrykk for sin mening, også om forhold på eget arbeidsområde og endog på egen arbeidsplass".[500] Det er rapportert fra flere hold om at offentlig ansatte er redde for å uttale seg kritisk til egen arbeidsgiver i offentligheten av frykt for reaksjoner fra sine overordnede.[501] For eksempel fant en undersøkelse blant norske lærere at et stort flertall ikke føler

496 Intervju med Kvamme 04.10.11; intervju med Eriksen 09.11.11, intervju med Øy 14.10.11; URL: http://www.byggaktuelt.no/node/983 Sist besøkt 10.09.11. Se kapitlet Antikorrupsjonsarbeid for en bredere gjennomgang

497 Studien bygger på en undersøkelse besvart av 6 000 respondenter fra offentlig og privat sektor.

498 47 prosent av respondentene i privat sektor sa de ikke var kjent med varslingsbestemmelsene, mens tilsvarende andel i statlig sektor var 34 prosent. 37 prosent av respondentene i privat sektor sa de ikke hadde skriftlige rutiner, mens tilsvarende andel i statlig sektor var 19 prosent og for kommunal sektor var 24 prosent (Trygstad 2010:40).

499 Se *Varsling i kommunesektoren,* URL: http://www.ks.no/PageFiles/20694/KS%20Varsling%20rapport%20TNS%20Gallup%20siste.pdf Sist besøkt 13.02.12.

500 Dokument nr. 4 (2007–2008:112).

501 Boe (2006a), Madsen Simenstad (2011), intervju med Eriksen 09.11.11.

de kan snakke fritt med journalister om forhold ved sin egen skole.[502] I en annen undersøkelse blant ansatte ved Oslo Universitetssykehus ga over halvparten av de spurte uttrykk for at det eksisterer en fryktkultur på sykehuset, og at ansatte ikke tør si hva de mener.[503] En mulig forklaring på dette, som er fremholdt fra jusfaglig hold, er at en del offentlig ledere lever i den vrangforestilling at offentlig ansattes lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver (ulovfestet rettsprinsipp) og ytringsfriheten (grunnlovfestet rett) er sideordnede rettsprinsipper, noe som ikke stemmer.[504]

Det finnes ingen samlet oversikt hos departementene over tjenestemannsrettslige reaksjoner som er iverksatt overfor offentlige tjenestemenn. Det er også tvilsomt om det enkelte fagdepartement har en slik oversikt for sine underliggende virksomheter.[505] Derfor er det vanskelig å si noe sikkert om omfanget av tjenestereaksjoner mot offentlig ansatte som sådan. Når det gjelder korrupsjonssaker mer spesielt, har det siden korrupsjonsbestemmelsene trådde i kraft i 2003 blitt avsagt 27 dommer som er rettskraftige.[506] I 15 av dommene er offentlig ansatte og/eller selskaper blant de som har blitt dømt.[507]

Indikasjonene på et uoversiktlig sett av klageordninger og arbeidsplasser med arbeidsmiljø som i varierende grad legger til rette for kritiske ytringer fra de ansatte, gjør at offentlig sektor ikke gis maks poeng på denne indikatoren.

INTEGRITETSMEKANISMER (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer integriteten til de ansatte i offentlig sektor?

Poeng: 100

Bestikkelser av offentlig tjenestemenn er ulovlig og faller inn under korrupsjonsparagrafen (strl. § 276 a) som sier at den som for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller opp-

502 77 prosent av de spurte (totalt 983 respondenter) sa seg helt eller delvis uenig i påstanden: "Jeg kan fritt uttale meg til journalister om hvordan jeg vurderer forhold ved min skole". Se *Ytringsfrihet i skolen.* URL:http://www.norsklektorlag.no/getfile.php/Filer/Nyheter%20%28filmappe%29/hovedfunn-ytringsfrihetiskolen-femfylker-wbr-26052011.pdf Sist besøkt 25.10.11.

503 2218 personer deltok i undersøkelsen. De ble bedt om å ta stilling til følgende påstand: "Det er en fryktkultur i OUS, og de ansatte tør ikke si hva de mener". Over halvparten sa seg helt, eller delvis, enig i påstanden. NRK 20.12.11, URL: http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7922758

504 Boe (2006a:68).

505 FAD (2011), e-post av 12. september.

506 Se TI-Norge (2011) for oversikt.

507 Se kapitlet Korrupsjonsprofil for en mer detaljert beskrivelse.

drag, kan straffes for korrupsjon. Det samme kan den som gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag. Lignende bestemmelse finnes i tjenestemannslovens § 20 som sier: "Ingen embets- eller tjenestemann må for seg eller andre motta gave, provisjon, tjeneste eller annen ytelse som er egnet til, eller av giveren er ment, å påvirke hans tjenstlige handlinger, eller som det ved reglement er forbudt å motta"

Det er utarbeidet etiske retningslinjer for statsforvaltningen, herunder alle statlige forvaltningsorganer.[508] Retningslinjene er av overordnet karakter, og er å anse som bestemmelser som angir rettslige standarder. De omfatter områder som hvilke gaver som kan mottas, "whistleblowing", lojalitetskrav, statsansattes ytringsfrihet og retningslinjer om oppførsel overfor innbyggerne. De er ment å være generelle rettesnorer som igjen krever refleksjon av den enkelte. Videre er det forutsatt at hver enkelt virksomhet med utgangspunkt i retningslinjene videreutvikler og styrker den etiske bevisstheten blant de ansatte.[509] Angående mulighetene for å gi kritikk, følger det av *Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling* at "(…) den enkelte tjenestemann [har] plikt og rett til å legge frem sitt syn på en slik måte at det kan bli gjort kjent for departementssjefen" (§ 2, nr. 3). Et annet viktig prinsipp, nedfelt i samme reglement, er bestemmelsen om toleddet saksbehandling som innebærer at ingen sak som inneholder avgjørelser kan vurderes og behandles av én tjenestemann alene (§ 12).

Forvaltningsloven og kommuneloven har bestemmelser om habilitet. Forvaltningslovens habilitetsbestemmelser gjelder ikke bare for statsansatte, men også alle andre personer når de utfører oppgaver for det offentlige, uavhengig av om det er et formelt ansettelsesforhold eller annen tilknytning.[510] De som jobber for staten kan ikke behandle saker hvor vedkommende selv, eller nær familie[511], er part i saken – eller har en ledende stilling eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for et samvirkeforetak, forening, sparebank, stiftelse eller selskap[512] som er part i saken (§ 6). I tillegg er en inhabil i saken når andre "særegne forhold" som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet foreligger. Det som er avgjørende

508 Etiske retningslinjer for statstjenesten av 7. september 2005, URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/bro/2005/0001/ddd/pdfv/256519-etiske_retningslinjer_bokm.pdf. Sist besøkt 20.11.11.

509 URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/Veiledninger_og_brosjyrer/2005/Etiske-retningslinjer-for-statstjenesten.html?id=88164 Sist besøkt 20.11.11.

510 Graver (2007:333–334).

511 Slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken; eller er/har vært gift/forlovet med eller er fosterfar/-mor/-barn til en part; eller er/har vært verge/fullmektig for en part i saken.

512 Gjelder ikke når den statsansatte jobber i statlig selskap som eier hele selskapet som er part i saken.

for habilitetsvurderingen er hvordan omverdenen ser saken, ikke tjenestemannen selv.[513] Det er fremholdt fra faglig hold at forvaltningslovens habilitetsbestemmelser i stor grad er av positivrettslig karakter og at de derfor ikke nødvendigvis er intuitive.[514] Habilitetsreglene for kommunalforvaltningen er strengere enn reglene for statsforvaltningen på noen områder fordi kommuneloven har noen særregler for kommuneansatte, som kommer i tillegg til forvaltningslovens bestemmelser (kml § 40, nr. 3). Særreglene gjelder først og fremst såkalte vervkombinasjoner, det vil si når en tjenestemann deltar i behandlingen av samme forvaltningssak i ulike organ. På kommunalt nivå vil tjenestemannen i de fleste slike tilfeller være inhabil. Det finnes ikke tilsvarende bestemmelser i forvaltningsloven, noe som har vært gjenstand for ganske sterk kritikk fra jusfaglig hold, samt Sivilombudsmannen.[515]

I 2005 ble det innført regler for bruk av karantene og saksforbud ved overgang fra statsforvaltningen til stilling utenfor statsforvaltningen. Det er arbeidsgiver som avgjør om det skal ilegges karantene og/eller saksforbud. Forutsetningen er at det er inntatt en klausul om dette i den ansattes arbeidskontrakt. Ifølge retningslinjene er det svært få situasjoner hvor det vil være aktuelt, da det generelt er viktig med utveksling mellom offentlig og privat sektor. I de tilfeller hvor arbeidskontrakten inneholder en klausul, er arbeidstaker forpliktet til å melde fra til arbeidsgiver om alle nye stillinger som vedkommende vurderer å akseptere. Selve karanteneperioden kan maksimalt settes til seks måneder, og karantene og saksforbud kan samlet ikke være lengre enn ett år etter at vedkommende har fratrådt stillingen. I karantenetiden har arbeidstakeren krav på godtgjørelse fra arbeidsgiver tilsvarende lønnen vedkommende hadde ved fratreden. Dersom arbeidstakeren opptrer i strid med karantene, saksforbud eller meldeplikten kan vedkommende ilegges en bot (konvensjonalbot) som tilsvarer inntil seks måneders lønn.[516] Karantenereglene har vært gjenstand for kritikk, men kritikken har primært gått på reglementets funksjon og hensiktsmessighet ved overgang fra politisk stilling til en stilling i det ordinære arbeidslivet.

INTEGRITETSMEKANISMER (PRAKSIS)

I hvilken grad er de ansattes integritet ivaretatt i praksis?

Poeng: 75

Det er vanskelig å si noe sikkert generelt om fokuset på etikk og vektleggingen av

513 Eckhoff og Smith (2010:226).

514 Graver (2007:340).

515 Intervju med Bernt, 23.08.11, Graver (2007:346–347), Innst. O. nr. 4 (1994–1995).

516 *Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen.*

dette i praksis i offentlige virksomheter. I stortingsmeldingen *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* la regjeringen vekt på at ansatte skal ha opplæring i de etiske retningslinjene som gjelder for statsforvaltningen og i etiske dilemmaer mer generelt.[517] Som nevnt flere andre steder i denne studien har de offentlige institusjonene generelt stor tillit i befolkningen.

Korrupsjonsbestemmelsene favner bredt og terskelen for hva som anses som en utilbørlig fordel i offentlig sektor er streng. I 2008 ble en ligningsfunksjonær straffedømt etter korrupsjonsbestemmelsene etter å ha mottatt to betalinger på henholdsvis 12 000 kroner og 5 000 kroner.[518]

Det er vanskelig å anslå omfanget av korrupsjon i offentlig sektor i Norge, og korrupsjon mer generelt. Dels skyldes det at det er gjort få systematiske undersøkelser av fenomenet i Norge[519], og dels skyldes det at korrupsjon er vanskelig å avdekke da det ligger i sakens natur at det foregår i det skjulte. Følgelig er det også vanskelig å si noe sikkert om omfanget av det.[520]

Norge kommer godt ut på internasjonale korrupsjonsmålinger, og nasjonale undersøkelser som er gjort, tyder på at korrupsjon i offentlig sektor ikke er et stort problem i Norge. Den mest anvendte målingen internasjonalt er Transparency Internationals *Corruption Perception Index,* som måler respondentenes oppfatninger av korrupsjon i offentlig sektor.[521] Norge har gjennom hele 2000-tallet blitt rangert blant topp 15, det vil si blant de 15 landene i verden hvor det, vurdert etter CPI-indeksen, er minst korrupsjon i offentlig sektor. Næringslivets Sikkerhetsråd har siden 2006 årlig[522] gjennomført KRISINO-undersøkelsen der ledere og sikkerhetsansvarlige fra offentlig sektor (500 personer) og næringslivet (2 000 personer) blir stilt spørsmål om blant annet økonomisk kriminalitet. På spørsmål om ledere kjenner til forsøk på å bestikke eller smøre noen i deres virksomhet eller egen bransje for å få en kontrakt, har prosenten positive svar blant de offentlig ansatte i samtlige undersøkelser ligget på omtrent to til tre prosent for kjennskap i egen virksomhet og fem prosent i egen bransje. Her bør det legges til at når en ser på svarfordelingen etter type sektor er "offentlig administrasjon" med sine ti prosent nest høyest

517 St.meld. nr. 19 (2008–2009:48).

518 TI-Norge (2011:13).

519 TI-Norge (2011) har gitt ut en domssamling med oversikt over alle rettskraftige korrupsjonsdommer (saker hvor personer og/eller selskaper er domfelt for korrupsjon etter strl § 276 a), b) eller c)) i perioden 2003–2011. Se også Gedde-Dahl, Magnussen og Hafstad (2008).

520 Spørsmålet om omfang drøftes mer inngående i kapitlet Korrupsjonsprofil.

521 http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

522 Fra og med 2009 gjennomføres den annethvert år.

og kun "slått" av "bygg og anlegg".[523] I en undersøkelse[524] gjort i 2008 hvor kommunale ledere ble spurt om erfaringer med korrupsjon og lignende, svarte kun 0,3 prosent av lederne at de selv var blitt prøvd bestukket, mens tre prosent (48 av 1760 ledere) sa de kjente til at andre i egen kommune var blitt tilbudt bestikkelser.

Dette betyr imidlertid ikke at det ikke forekommer korrupsjon i norsk offentlig sektor. Det vi vet er at det de siste årene har vært flere store korrupsjonssaker i Norge, flertallet av de større sakene har hatt en tilknytning til offentlig sektor og da ofte kommunesektoren: Vannverkssaken, Undervisningsbygg-sakene og Bærumsaken er eksempler på dette. I skrivende stund rulles det opp en ny korrupsjonssak i det kommunale busselskapet Unibuss AS, per februar 2012 var tretten personer siktet i saken. Det er for tidlig å si noe sikkert om saken utover at det virker å være en ny stor korrupsjonssak fra kommunesektoren som kan ha forgreininger i flere retninger. Men det har også vært flere korrupsjonssaker fra det statlige nivået. Sakene med tilknytning til det statseide selskapet Statoil for noen år tilbake, Ullevål sykehus-saken, Store Norske-saken og psykiater-/psykolog-saken er eksempler på det.[525]

Videre kan det være grunn til å stille spørsmål ved om undersøkelser som spør om omfanget av bestikkelser er en hensiktsmessig måte å undersøke omfanget av korrupsjon på. I den nevnte undersøkelsen blant kommunale ledere var det for eksempel mer vanlig (enn bestikkelser) at lederne var blitt tilbudt goder som ikke direkte er ulovlige, men som kan oppleves som uetiske. Omtrent en fjerdedel av lederne sa de hadde opplevd den type tilbud av goder fra virksomheter relatert til bygge- og anleggsvirksomhet (28 prosent) og leverandører av IT- og datasystemer (23 prosent). Videre, selv om få av lederne sa de kjente til at folk i kommunen var blitt utsatt for bestikkelser, betyr ikke det at det ikke finnes uheldige forhold i den samme kommunen – forhold som er uetiske, kanskje også straffbare i lovens forstand. I 2006 satte *Aftenposten* gjennom en lengre reportasjeserie fokus på mulig rolleblanding, og forbindelser mellom politikere, kommuneansatte og annen virksomhet i mer enn 50 mindre kommuner[526] over hele landet. Funnene var til dels svært graverende og ble dokumentert i form av en rekke avisartikler og -reportasjer. Det ble funnet eksempler på omstridte rolleblandinger – eller mistanke om dette – i nesten 40 av de 50 kommunene.[527] I 2010 satte samme avis fokus på hvordan kommunene

523 Se *Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge*, URL: http://www.nsr-org.no/krisino.htm Sist besøkt 13.02.12.

524 Spørreundersøkelsen ble sendt til 1760 kommunale ledere med en svarprosent på 44 prosent.

525 Se forøvrig kapitlet Korrupsjonsprofil og TI-Norge (2011).

526 De fleste kommunene har færre enn 5 000 innbyggere.

527 Mauren og Eliassen (2006).

forvalter eiendom og avdekket elleve omstridte saker hvor lokalpolitikere i dobbeltroller, manglende kontroll av kommunale selskaper og tette bånd til utbyggere var forhold som gikk igjen.[528] Folkvord (2011) dokumenterte flere eksempler på svært kritikkverdige forhold i Oslo kommune, hvor tette bånd mellom politikere, offentlig tjenestemenn og andre var et trekk som gikk igjen i flere av sakene – uten at det nødvendigvis var snakk om korrupsjon i juridisk forstand.[529] Dette er klare indikasjoner på at det finnes en del korrupsjonsrelaterte utfordringer i Norge også, men at det kanskje ikke er korrupsjon i form av utilbørlige fordeler (jf. strl § 276 a og b) som er det største problemet. Kanskje trenger vi andre begreper og andre tilnærmingsmåter for i bedre grad å fange opp problemene i en norsk kontekst, enn hva en får til ved hjelp av de ofte brukte undersøkelsene hvor en spør om kjennskap til bestikkelser og lignende.[530]

På kommunalt nivå er det satt i gang en rekke tiltak for å styrke kommunenes etiske bevissthet og kompetanse. KRD og KS opprettet høsten 2010 en elektronisk etikkportal med relevant informasjon, råd og veiledning om etikkarbeidet i kommunesektoren. Materialet er bredt og inneholder blant annet nyheter om aktuelle lovendringer mv., etikkveileder, rammeverktøy for etiske retningslinjer, sjekkliste for gaver, invitasjoner og hva som er å anse som smøring, varslingsveileder og et register. I registeret kan en søke opp hvilke verv og interesser de folkevalgte, styrerepresentanter og ansatte i en kommune har. Registeret er basert på frivillighet i dobbelt forstand. Det er først opp til den enkelte kommune å avgjøre om den vil være med, og dernest opp til hver enkelt kommunepolitiker, -ansatt og styremedlem om de vil melde inn sine verv og økonomiske interesser. Fra oppstarten august 2007 og til mai 2011 hadde ca. 80 prosent av alle kommuner registrert seg, og nærmere 8 400 personer. Antall registrerte personer har holdt seg relativt stabilt siden desember 2009 og antallet kommunale selskaper som har registrert seg er kun 59.[531] Det er med andre ord et godt stykke igjen før en kan snakke om et tilnærmet komplett styrevervregister. For å få til en videre økning må en trolig ta i bruk sterkere virkemidler.

En undersøkelse av bruken og omfanget av etiske retningslinjer på statlig nivå, ett år etter at de generelle etiske retningslinjene for statsforvaltningen ble innført, fant at bruken av disse var ganske utbredt blant de ansatte. De etiske retningslinjene ble vurdert som viktigere blant etatsansatte sammenlignet med de departementsansatte. En mulig forklaring på dette er at de etatsansattes arbeid har et mer operativt

528 Gedde-Dahl og Haugnes (2010)Ibid.

529 Folkvord (2011).

530 Se også kapitlet Korrupsjonsprofil.

531 Se nyhetssak på KS hjemmeside, URL: http://www.ks.no/portaler/etikkportalen/Apenhet-og-tillit/Gledelig-okning-i-bruken-av-styrevervregisteret/ Sist besøkt 04.08.11.

preg og at de derfor møter etiske problemstillinger og dilemmaer oftere i sin jobbsituasjon enn det de ansatte i departementene gjør.[532] I NIBRs analyse av KRDs organisasjonsdatabase i 2008 oppga tre av fire kommuner og 15 av 17 fylkeskommuner at de hadde etiske retningslinjer.[533]

Avdekkingen av en rekke korrupsjonssaker med tilknytning til offentlig sektor de seneste årene, samt indikasjoner på at korrupsjonsrelaterte utfordringer gjør seg gjeldende i offentlig sektor, gjør at offentlig sektor ikke får maks poeng på denne indikatoren.

ROLLE

INFORMASJON OG OPPLÆRING OM KORRUPSJON

I hvilken grad informerer og utdanner offentlig sektor befolkningen om dets rolle i kampen med å bekjempe korrupsjon?

Poeng: 50

I streng forstand er ikke utdanning/opplæring om korrupsjon og hvordan en bekjemper den rettet mot allmennheten en prioritert oppgave. Det finnes heller ikke kurs/opplæringsprogrammer i regi av offentlig sektor med siktemål å opplyse offentligheten om korrupsjon og hvordan bekjempe den. Ut fra en formell tolkning er dette et svakt område, og offentlig sektor gis derfor poeng 50 på denne indikatoren. Om man tolker spørsmålet i en videre forstand, har befolkningen generelt, i et komparativt perspektiv, god tilgang til informasjon fra det offentlige og gjennom en fri og åpen presse som har et kritisk blikk på korrupsjonsrelaterte saker (se kapitlet Media) som gjør at befolkningen kan ha relativt god oversikt og kunnskap om offentlig sektor generelt og korrupsjonsrelaterte spørsmål mer spesielt.[534]

Gradvis har vi fått et strengere regelverk mot korrupsjon, det er avdekket flere korrupsjonssaker og korrupsjon omtales i media mye oftere i dag enn for ti og tjue år siden[535]. Derfor er det grunn til å tro at folks bevissthet om dette har økt, men det er da altså ikke som følge av utdannings-/opplæringsprogrammer i regi av det offentlige. Vet så folk hva de skal gjøre for å avverge korrupsjon? Det er vanskelig

532 Christensen og Lægreid (2011:470–473).

533 Hovik og Stigen (2008).

534 Ringen, Sverdrup og Jahn (2011).

535 Et enkelt søk på Retriever (søkemotor for alle ledende papiraviser i landet) med søkeordet "korrupsjon" gir treff på 3 755 saker i 2010, 1 037 saker i 2000, 316 saker i 1988 (i 1989 og 1990 var tallet en god del høyere enn årene før og etter, det er grunn til å anta at det har sammenheng med Oslo-skandalen og således er et avvik fra det generelle mønsteret).

å si noe sikkert om det, men studier har vist at mange nordmenn går tjenestevei når de skal varsle om kritikkverdige forhold. Samtidig viser samme studie at kunnskapen om hvilke rettigheter en har som varsler, og hvordan en varsler, er ganske begrenset.[536]

På kommunenivå gjøres det en del informasjonsarbeid i regi av KS' Etikkportal hvor det finnes en rekke håndbøker og veiledere med mer som omhandler korrupsjon og beslektede temaer. Selv om den primære målgruppen er lokalpolitikere og ansatte i kommunal sektor, kan det indirekte bidra til en økt bevissthet også i befolkningen mer generelt.

SAMARBEID MED ANDRE AKTØRER I ANTIKORRUPSJONSARBEIDET

I hvilken grad samarbeider offentlig sektor med offentlige tilsyns- og kontrollorgan, næringslivet og frivillig sektor når det gjelder antikorrupsjonsinitiativ?

Poeng: 75

Det er igangsatt en del samarbeid mellom ulike kontrolletater og mellom disse og politiet og påtalemyndigheten, og det er noe samarbeid med næringslivet.

Samhandling mellom ulike offentlige kontrollorgan, særlig mellom politi og påtalemyndighet og kontrolletatene, i kampen mot økonomisk kriminalitet, herunder korrupsjon, har fått økt oppmerksomhet de seneste årene og tverretatlige samarbeidsrelasjoner er etablert og formalisert.[537] Avtalefestede kontrollsamarbeid er inngått mellom skatteetaten og toll- og avgiftsetaten, mellom skatte- og avgiftsmyndighetene og Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Fiskeridirektoratet, Statens landbruksforvaltning og HELFO. Av samarbeid mellom kontrolletater og politiet og påtalemyndigheten, er deres samarbeid med skatteetaten det mest formaliserte. Fra 2009 er også Arbeids- og velferdsetaten (NAV) med i dette samarbeidet. På verdipapirområdet foreligger det et nært samarbeid mellom Finanstilsynet, Oslo Børs og Økokrim. Finanstilsynet og Oslo Børs samarbeider i tillegg med politiets lokale økoteam.[538] Politiet og påtalemyndigheten og flere andre offentlige organer er representert i Næringslivets konsultative råd.

På den annen side har Riksrevisjonen påpekt at samarbeidet mellom økoteamene og kontrolletatene kan bli bedre.[539] Videre er det fra myndighetenes side uttalt at det er behov for et samarbeidsforum mellom departementene, politi og påtalemyn-

536 Trygstad (2010).

537 Alle handlingsplanene mot økonomisk kriminalitet som har kommet fra regjeringen understreker viktigheten av å få til et slikt samarbeid for å kunne lykkes i kampen mot økonomisk kriminalitet (Regjeringen (2011:14).

538 ibid.

539 Riksrevisjonen (2009).

dighet og næringslivet. Justisdepartementet utreder for tiden mulighetene for et slikt samarbeid.[540] Begrensningene nevnt i dette avsnitt gjør at offentlig sektor ikke gis maks poeng på denne indikatoren

KORRUPSJONSFOREBYGGENDE ARBEID KNYTTET TIL OFFENTLIG ANSKAFFELSER

I hvilken grad finnes det et effektivt institusjonelt rammeverk som sikrer redeligheten i offentlige anskaffelsesprosedyrer/anskaffelsesprosesser, inkludert hensiktsmessige sanksjoner mot uetisk atferd fra leverandører og offentlig ansatte, så vel som gode tilsyns- og klageinstitusjoner?

Poeng: 75

Det offentlige kjøper årlig inn varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for ca. 390 milliarder kroner, hvorav statsforvaltningen står for 170 milliarder kroner, lokalforvaltningen 130 milliarder kroner og offentlig forretningsdrift 84 milliarder kroner.[541] Det er ca. 15 prosent av BNP, hvilket også er gjennomsnittet i OECD-landene. Med tanke på at offentlige anskaffelser er et høyrisikoområde for korrupsjon er det viktig at offentlige anskaffelser er underlagt et tydelig regelverk, og at reglene etterleves i praksis. Overordnet kan en si at dagens regelverk er omfattende, men at etterlevelsen er til dels svært mangelfull. Et komplisert regelverk virker å være en viktig årsak til dette.

Det norske anskaffelsesregelverket bygger i stor grad på EU-direktivene. [542] Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) er de sentrale rettskildene, men også forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene og forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser er viktige.

Anskaffelser skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Et grunnleggende krav i loven er at oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen (LOA § 5). For alle anskaffelser over 100 000 kroner skal det føres anskaffelsesprotokoll (FOA § 3-2), og alle anskaffelser over 500 000 kroner skal lyses ut på nettstedet Doffin (Database for offentlige anskaffelser). Norske myndigheter og offentlige virksomheter har blitt kritisert for å være passive når det gjelder å innlemme etiske krav til leverandørene ved offentlige anskaffelser.[543] På den positive siden kan nevnes at norske myndigheter har innført strengere terskelverdier enn det EU-direktivene krever.

---

540 Regjeringen (2011:22).

541 Se SSB, URL: http://www.ssb.no/offinnkj_en/ Sist besøkt 22.11.11.

542 Se for eksempel s. 11 i *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser,* URL: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelser/Veileder_reglene_offentlige_anskaffelser_komp.pdf Sist besøkt 04.05.12.

543 Hovland Steindal (2008).

De generelle habilitetsbestemmelsene som gjelder i offentlig sektor gjelder også på anskaffelsesområdet. Personer som er ansatt, eller sitter i styre, i en virksomhet som har en interesse i utfallet av en anskaffelsesprosess kan ikke fatte beslutninger på vegne av oppdragsgiver. Personer som er ansatt av oppdragsgiver kan ikke delta i anskaffelsesprosessen, eller fungere som rådgiver, på oppdrag for en leverandør. Det følger av rettspraksis at habilitetsbestemmelsene, i konkurransesituasjoner, skal tolkes strengt.[544]

En viktig bestemmelse i denne sammenheng er forskriftens bestemmelse om oppdragsgivers *plikt* til å avvise leverandører oppdragsgiver kjenner til er rettskraftig dømt for korrupsjon, bedrageri, hvitvasking av penger eller deltakelse i en kriminell organisasjon.[545] Et moment i negativ retning i den forbindelse er at siden anbudsnektelsen er ganske absolutt, kan det virke som terskelen for å ilegge foretaksstraff etter korrupsjonsbestemmelsene blir relativt høy.[546] Videre har oppdragsgiver rett til å avvise leverandører der oppdragsgiver kjenner til at leverandør er strafferettslig dømt for andre relevante forhold enn de nevnt ovenfor, og leverandører som har forsømt seg alvorlig mot bransjens faglige og etiske krav.[547]

Det er mange vanskelige spørsmål vedrørende anvendelsen av disse bestemmelsene om anbudsnektelse som fortsatt er uavklarte. Blant annet[548]:

- Skal det skje identifikasjon mellom selskaper innenfor samme konsern eller mellom selskap og fysiske personer?[549]
- Hvor lenge skal en leverandør holdes utestengt?
- Kan en leverandør unngå å bli utestengt eller bli utestengt i en kortere periode ved "å rydde opp" i sin virksomhet?

Norsk rettspraksis på området er begrenset. Spørsmålene er heller ikke avklart i EØS-retten, og således bør det ovennevnte heller ses på som en iboende utfordring ved det europeiske systemet, enn særskilt for Norge.

Det er en kjensgjerning at det er behov for et bedre datagrunnlag om offentlige

544 FOA § 3-7 og Rt. 2007, s. 983.

545 Jf. FOA §§ 11-10 første ledd bokstav e og 20-12 første ledd bokstav e.

546 Se kapitlet Antikorrupsjonsarbeid for en mer utførlig drøfting av dette poenget.

547 Jf. FOA §§ 11-10 annet ledd og 20-12 annet ledd.

548 Se s. 13 og 21 i FADs brev av 12.01.2011 om *Avvisning av straffedømte leverandører mv. i forbindelse med offentlige anskaffelser*, URL: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelser/Fortolkningsuttalelse_avvisning_straffedomte_lev.pdf. Sist besøkt 02.02.12.

549 Dog synes det klart at det som hovedregel ikke bør være mulig for oppdragsgiver å avvise en leverandør dersom bare helt underordnet personale uten beslutnings- eller kontrollkompetanse, er straffedømt (FAD 2011:15).

anskaffelser, blant annet for å gjøre gode valg av innretting og oppfølging av ulike satsingsområder, for eksempel e-handel.[550]

Det finnes ikke noe eget organ som har ansvar for å føre tilsyn med offentlige anskaffelser, men Riksrevisjonen har i en årrekke i sine årlige revisjonsrapporter for forvaltningen rapportert om manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket i statsforvaltningen, og ved fremleggingen av årsrapporten i 2007 ble det uttalt at "brudd på anskaffelsesregelverket fortsatt er et gjennomgående problem, og det er få spor til bedring".[551] Tilsvarende på kommunalt nivå har kommunerevisjonen fokus på offentlige anskaffelser, og brudd på anskaffelsesreglene er ikke uvanlig lesning i kommunale revisjonsrapporter. Norges kommunerevisorforbund (NKRF) gjennomgikk samtlige 60 revisjonsrapporter av kommunale anskaffelser fra 2008 til 2010. I 52 av de 60 rapportene påviste NKRF mangelfull dokumentasjon og mangelfull anskaffelsesprotokoll ved innkjøp. I 46 av de 60 rapportene påviste NKRF brudd på anskaffelseslovens grunnleggende krav, og det vanligste bruddet var at oppdraget ikke var satt ut på anbud i det hele tatt.[552] En gjennomgang av Doffins database i 2007 viste at 29 norske kommuner ikke hadde hatt en eneste utlysning på to år.[553]

Det er med andre ord klart at en del offentlige virksomheters anskaffelsespraksis er i strid med regelverket. Spørsmålet er hvorfor det er slik? I 2010 spurte Riksrevisjonen representanter for 32 offentlige virksomheter, samt alle departementene, om hva de mente var årsakene til regelbruddene. Den viktigste årsaksforklaringen var mangel på kompetanse om regelverket. Andre forklaringsfaktorer som gikk igjen hos respondentene var mangler i den interne innkjøpsorganiseringen og manglende fokus fra ledelsen på virksomhetens innkjøpspraksis.[554] I en annen ekstern kartlegging gjort i 2008 på oppdrag for Difi ble også manglende regelkompetanse trukket frem som viktigste årsaksforklaring, men også manglende forankring av anskaffelsesområdet i virksomhetsledelsen.[555] En annen side ved dette er at mange lokalpolitikere sier de foretrekker lokale leverandører – uansett. I en undersøkelse i 2011 svarte 49 prosent av lokalpolitikerne som deltok på undersøkelsen at det er riktig å velge lokale leverandører, uavhengig av om tilbudet er best.[556] Hvis en slik

550 St.mld. nr. 36 (2008–2009:8–10). Se også Andvig og Todorov (2011:27–28).

551 St.mld. nr. 36 (2008–2009:26).

552 Se Gedde-Dahl (2011). To eksempler: I en gjennomgang av 160 anskaffelser i 13 virksomheter i Oslo kommune fant kommunerevisjonen en rekke, til dels alvorlige, avvik fra anskaffelsesregelverket (Kommunerevisjonen (2009)). I Bærum kommune fant revisjonen etter en gjennomgang av 53 anskaffelser i kommunen at 23 prosent aldri var blitt kunngjort og 38 prosent manglet anskaffelsesprotokoll (Kommunerevisjonen (2010)).

553 St.mld. nr. 36 (2008–2009:26).

554 Riksrevisjonen (2010b:9–11).

555 AS (2008:31).

556 Gedde-Dahl (2011).

holdning er utbredt i det lokalpolitiske lederskapet kan det virke inn på lokalforvaltningens praksis i negativ retning.

Regjeringen ved FAD og Difi har satt i gang en del kompetansehevende tiltak for å bøte på en del av disse problemene. Nettsiden www.anskaffelser.no er etablert hvor en blant annet finner veiledningsmateriell til alle faser av anskaffelsesprosessen. Difi har i tillegg publisert mye informasjon om offentlige anskaffelser og har gjennom ulike tiltak bidratt til økt tilbud av kurs om temaet rundt om i landet. KS tilbyr et sju-dagers sertifiseringskurs i offentlige anskaffelser hvor siktemålet er å øke forståelsen for og kunnskapen om både regelverk og den innkjøpsfaglige siden av anskaffelsen.

Dagens klagesystem nasjonalt når det gjelder offentlige anskaffelser er to-sporet[557]: Leverandører kan velge om de vil bringe en sak inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser (Kofa) eller gå direkte til domstolen. Kofa er et uavhengig statlig organ bestående av ti medlemmer. Kofas sekretariat er administrativt underlagt Konkurransetilsynet. Kofa behandler klager om brudd på LOA og tilhørende forskrifter, mens Konkurransetilsynets hovedoppgave er å håndheve konkurranseloven. Ved ulovlige direkte anskaffelser kan Kofa fatte vedtak om at oppdragsgiver må betale et overtredelsesgebyr pålydende opptil 15 prosent av anskaffelsens verdi (Kofa-forskriften § 13a). Utover det er ikke Kofas avgjørelser bindende for partene. I 2011 mottok Kofa 331 klagesaker og i 86 saker ble det konkludert med regelbrudd. Til sammenligning var tilsvarende tall for 2006 henholdsvis 152 og 77.[558] Det er med andre ord en tendens til økning i sakstilfanget og antall regelbrudd. En evaluering av nemnda i 2006 fant at Kofa av de berørte ble opplevd som en funksjonell ordning og et lavterskeltilbud som gir viktige avklaringer på prinsipielle spørsmål og at Kofa er et viktig supplement til domstolene.[559] Regjeringen foreslo i november 2011 å flytte muligheten til å ilegge innklagede parter overtredelsesgebyr fra Kofa til domstolene.[560] Et flertall på Stortinget vedtok lovforslaget i mars 2012[561]. Regelverket vil bli utfylt og supplert ved nye bestemmelser og endringer i forskrift.[562] Lovforslaget har skapt negative reaksjoner fra flere hold, blant annet NHO og Bedriftsforbundet som blant annet begrunner kritikken med at små og mellomstore bedrifter vil kvie seg for å kjøre en sak til domstolene, da det er ressurskrevende.[563]

557 En tredje mulighet er å klage til EFTAs overvåkingsorgan (EFTA Surveillance Authority, ESA).

558 URL: http://www.kofa.no/no/Statistikk/ Sist besøkt 04.05.2012.

559 Resource-partner (2006:4).

560 Prop 12 L (2011–2012).

561 Lovvedtak 46 (2011–2012).

562 Se *KOFA mister gebyradgangen – domstolene overtar*, URL: http://www.nyheter.doffin.no/index.php?path=2&resource_id=4146 Sist besøkt 29.03.2012.

563 Karlsen (2011).

5. Politi og påtalemyndighet

5. Politi og påtalemyndighet

SAMMENDRAG

Den generelle ressurssituasjonen til politiet og påtalemyndigheten er god og rettspraksis viser at politiet også kan ta i relativt små korrupsjonssaker. Det som gir en viss grunn til bekymring, er signaler om at ressurssituasjonen for de deler av politiet som jobber med å etterforske og straffeforfølge korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet ikke er tilfredsstillende. Urettmessig innblanding fra andre instanser i politiets og påtalemyndighetens virksomhet ser ikke ut til å være noe betydelig problem i Norge. Mer generelt virker lovreguleringen av politiets og påtalemyndighetens virksomhet stort sett tilfredsstillende. Det som trekker i negativ retning, er politiets interne klage- og kontrollsystemer og praktiseringen av disse. Informasjonen ut mot offentligheten og den interne rapporteringskulturen kan bli bedre.

Tabellen under viser samlet poengsum for politiet og påtalemyndigheten. De kvalitative vurderingene som ligger til grunn for poenggivningen for hver enkelt indikator gis i de påfølgende sidene.

Politi og påtalemyndighet Samlet poengsum: 86/100			
	Indikator	**Lov**	**Praksis**
Kapasitet **100**/100	Ressurser	-*	100
	Uavhengighet	100	100
Styring og ledelse **83**/100	Åpenhet og innsyn	100	75
	Ansvarlighet	75	75
	Integritetsmekanismer	100	75
Rolle **75**/100	Etterforskning og påtale av korrupsjon	75	

*inngår ikke i vurderingen av denne søylen.

STRUKTUR OG ORGANISERING

Påtalemyndigheten består av tre nivåer: riksadvokaten, statsadvokatembetene og påtalemyndigheten i politiet. Sentrale oppgaver for påtalemyndigheten er å etterforske, ta ut tiltale og aktorere straffesaker. Påtalemyndigheten i politiet avgjør storparten av sakene, men det er statsadvokatene eller riksadvokaten som har tiltalekompetansen for de alvorligste lovbruddene. Riksadvokaten har den overordnede ledelsen av all straffesaksbehandling, herunder ansvar for å fastsette mål og prioriteringer, gi instrukser og oppfølging av straffesaksbehandlingen ved statsadvokatembetene og i politidistriktene. Overfor det enkelte politidistrikt er det statsadvokaten i regionen[564] som driver fagledelsen for påtalemyndigheten.

Politi- og lensmannsetaten består av Politidirektoratet (POD), de 27 politidistriktene og politiets sju særorgan. Politiets sikkerhetstjeneste er direkte underlagt Justisdepartementet. Politi- og lensmannsetaten i Norge har cirka 12 000 ansatte. Hvert politidistrikt er ledet av en politimester som har ansvaret for all polititjeneste, budsjett og resultat. Justisdepartementet har det øverste ansvaret for politiets virksomhet, og legger rammene med sine planer, mål og bevilgninger. Departementet har delegert store deler av ansvaret til POD som har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorgan. POD er overordnet myndighet og nærmeste støttespiller for politidistriktene og særorganene.

Økokrim og Kripos fungerer som bistandsorgan for politiet og utgjør to av politiets sju særorgan.[565] Økokrim er både et særorgan i politiet og et statsadvokatembete med nasjonal myndighet, og har som hovedoppgave å bekjempe økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Økokrim skal arbeide for best mulig allmennprevensjon gjennom behandling av straffesaker og finansiell etterretning; det meste av Økokrims ressurser brukes på arbeidet med straffesaker. Som statsadvokatembete er Økokrim underlagt Riksadvokaten. Som sentralt politiorgan er Økokrim administrativt og budsjettmessig underlagt POD. Kripos er den nasjonale enheten for kampen mot organisert og annen alvorlig kriminalitet og er underlagt POD. Ledelsen i Kripos har påtalekompetanse og er underlagt Riksadvokaten i straffesaksbehandlingen.

564 Landet er delt inn i ti regionale statsadvokatembeter. I tillegg kommer det egne nasjonale statsadvokatembetet for organisert og annen alvorlig kriminalitet.

565 De fem andre er Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet, Politiets data- og materielltjeneste, Norges grensekommissær for den norsk-russiske grense og Politihøyskolen.

KAPASITET

RESSURSER (PRAKSIS)

I hvilken grad har politiet og påtalemyndigheten tilstrekkelig med økonomiske ressurser, herunder bemanning og infrastruktur, til å utføre sine oppgaver og plikter i praksis?

Poeng: 100

Den generelle ressurssituasjonen vurderes som tilfredsstillende, men det synes å være ressursutfordringer innenfor området økonomisk kriminalitet.[566]

Politiets budsjettsituasjon er et hyppig diskutert tema i samfunnsdebatten. Tallenes tale viser at politiets budsjett har økt fra 4,1 milliarder kroner i 1995 til 11,1 milliarder kroner i 2009, antallet politistillinger i samme periode har økt med 33 prosent og antallet politistudenter opptatt ved Politihøyskolen økte fra 240 til 432 i perioden 2003–2008.[567] Samtidig har POD fremholdt at denne budsjettøkningen må ses i forhold til blant annet lønns- og prisstigning, nye arbeidstidsbestemmelser og økt oppgavemengde.[568] Økokrim hadde 126 faste stillinger og seks hospitanter i 2003, mens det i 2010 hadde totalt 145 årsverk. I 2003 var Økokrims budsjettildeling på 118 millioner kroner, mens den i 2010 var på 131 millioner kroner.[569]

Den generelle budsjettsituasjonen for politiet og påtalemyndigheten er tilstrekkelig, ifølge representanter for disse som ble intervjuet i forbindelse med denne studien. Samtidig påpekes det at ressurssituasjonen er stram når det gjelder ressurser til å bekjempe korrupsjon og økonomisk kriminalitet, noe som gjør at de ikke har kapasitet til å etterforske og straffeforfølge alle saker som rapporteres inn eller som de selv har kjennskap til.[570] Videre er det noen utfordringer knyttet til enkeltpunkter relevante for denne studien. Det er fremholdt at lavt lønnsnivå relativt sett skaper utfordringer med tanke på å skaffe seg velkvalifiserte søkere til statsadvokatembeter, stillinger hos Økokrim og politidistriktenes økoteam.[571] Statsadvokatembetene taper i konkurransen med dommerstillinger, mens Økokrim og økoteam kommer dårlig ut når en sammenligner med kontrolletater som for eksempel Skatteetaten

566 Dette tas nærmere opp under Etterforskning og påtale av korrupsjon.

567 Helsingeng, Bakkeli og Solem (2010), jf. Politihøgskolens egne statistikksider, URL: http://www.phs.no/no/Om-PHS/Fakta-og-tal/Opptakstatistikk/ Sist besøkt 06.11.11.

568 Dregelid (2010).

569 Se *Årsrapport Økokrim 2008 og 2011*, URL: http://www.okokrim.no/artikler/arsrapporter-okokrim. Sist besøkt 20.11.11.

570 Intervju med Angell, 30.09.11; intervju med Magnussen og Vigeland, 07.10.11.

571 Ibid. Riksadvokaten skrev høsten 2011 selv brev til justisministeren hvor han uttrykte bekymring over statsadvokatenes lønnssituasjon.

og de private granskingsselskapene. Politiet har flere ganger fått krass kritikk fra Riksrevisjonen for ikke å prioritere investeringer i et IKT-system som har betydelige oppgraderingsbehov.[572] Ifølge POD er det satt av penger i de siste par års budsjetter for å ta tak i dette. Direktoratet anslo selv i 2008 at effektivisering og samordning av IKT-systemene i etaten vil kreve investeringer omkring en milliard kroner over en periode på fem–seks år.[573]

Politiet har hatt en betydelig budsjettøkning de seneste årene, og representantene for politi og påtalemyndighet sier den generelle budsjettsituasjonen er tilstrekkelig. Flere av de kritiske punktene beskrevet ovenfor handler primært om den delen av politiet og påtalemyndigheten som jobber med korrupsjon og økonomisk kriminalitet (se også indikatoren Etterforskning og påtale av korrupsjon). Spørsmålsstillingen for denne indikatoren handler om politiet og påtalemyndigheten generelt, og dermed gis det maks poeng på denne indikatoren. Samtidig kan det være grunn til, i lys av det ovennevnte, å stille spørsmål ved ressursprioriteringen til politi og påtalemyndighet – det virker ikke som det settes av nok ressurser til bekjempelse av korrupsjon og økonomisk kriminalitet.

UAVHENGIGHET (LOV)

I hvilken grad er politiet og påtalemyndigheten uavhengig ved lov?

Poeng: 100

Politi og påtalemyndighetens uavhengighet er godt sikret i lovverket.

Det er kun Kongen i statsråd[574] som kan gi bindende pålegg om utføringen av riksadvokatens verv. Regjeringen har myndighet til å gi generelle regler om ordningen av påtalemyndigheten og håndteringen av straffesaker. Riksadvokaten på sin side har ansvaret for den overordnede ledelse av påtalemyndigheten.[575]

Til forskjell fra mange andre land er påtalemyndigheten i Norge (og Danmark) integrert i politiet. I kraft av sin stilling har politiadvokater, samt politifullmektiger, alminnelig påtalemyndighet.[576] Politiadvokatene utgjør hoveddelen av påtalemyndigheten i politiet, og leder polititjenestemennenes etterforskning, avgjør spørsmålet om fortsatt straffeforfølgning i enkelte saker, og fører saker for retten som anklagere. I påtalesporet er politiadvokatene faglig underlagt statsadvokaten, men

572 Riksrevisjonen (2010a).

573 Politidirektoratet (2008:66).

574 Det vil si et formelt vedtak av regjeringen som signeres av Kongen i statsråd.

575 Straffeprosessloven §§ 56 og 62.

576 Politiloven § 20.

som polititjenestemenn er de administrativt underlagt sin politimester.

Som alle forvaltningsorgan er POD underlagt sin ansvarlige statsråd. Det er opp til statsråden å gjøre de overordnede prioriteringer for politiets virksomhet innenfor de rammer som Stortinget har satt.[577] Den graden av føringer som POD får fra Justisdepartementet gjenspeiles ikke nødvendigvis fra POD overfor politidistriktene. Utgangspunktet er budsjettfrihet for hvert enkelt politidistrikt. POD har gitt pålegg til politidistriktene om at politidistriktene må opprette økoteam og satt noen generelle krav til sammensetning, samlokalisering og skjermede ressurser.[578]

Rekruttering av ansatte i statsforvaltningen er sterkt regelstyrte prosesser, og dette det gjelder også for politi og påtalemyndigheten.[579] Ledige faste og midlertidige stillinger skal kunngjøres offentlig og besettes etter alminnelig konkurranse.[580] Kunngjøringsteksten skal utformes slik at den ikke virker diskriminerende på noen gruppe.[581] Alminnelige tjenestemenn ansettes av ansettelsesråd hvor både de ansatte og administrasjonen, i tillegg til ledelsen, er representert.[582] Politidirektøren, de assisterende politidirektørene, sjefene for politiets særorganer og politimesterne i politidistriktene ansettes på åremål for inntil seks år. Etter utlysning kan vedkommende beskikkes for ytterligere en periode på inntil seks år.[583] Den som skal tilsettes i politi- og lensmannsetaten må ha plettfri vandel og tilsatte med alminnelig politimyndighet må være norske statsborgere.[584] For den høyere påtalemyndighet (riksadvokaten og statsadvokatene) kreves juridisk embetseksamen, og riksadvokaten tar selv del i alle intervjurunder ved ansettelser til statsadvokatembetene.[585]

577 Se også kapitlene om Stortinget, Regjeringen og Offentlig sektor.

578 Intervju med Magnussen og Vigeland, 07.10.11.

579 Se Personalreglement for politidistriktene, politiets særorganer (ekskl. Den sentrale enhet for politiets sikkerhetstjeneste) og grensekommissariatet. Se for øvrig kapitlet om Offentlig sektor.

580 Personalreglement for politidistriktene, politiets særorganer (ekskl. Den sentrale enhet for politiets sikkerhetstjeneste) og grensekommissariatet, § 4.

581 Personalreglement § 5.

582 Personalreglement §§ 10 og 12.

583 Politiloven § 19.

584 Politiloven § 18.

585 Straffeprosessloven §§ 56 og 57; intervju med Knudsen, 02.12.11.

UAVHENGIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad er politiet og påtalemyndigheten uavhengige i praksis?

Poeng: 100

Det er bred enighet fra myndighetenes side om at en politisering av strafferettspleien er lite ønskelig. Det er en prinsippholdning et samlet Storting har holdt fast ved over tid.[586] Adgangen til å instruere riksadvokaten i enkeltsaker, som finnes som en teoretisk mulighet i lovverket, benyttes ikke og utgjør derfor i praksis ingen trussel mot påtalemyndighetens uavhengighet.[587] Der det ligger en potensiell kime til konflikt, er den faglige ledelsen av påtalemyndigheten. Med det overordnede ledelsesansvaret for påtalemyndigheten følger det også et prioriteringsansvar. En detaljert prioriteringsliste fra Justisdepartementet ved tildelingen av midler til påtalemyndigheten kunne således rokket ved riksadvokatens uavhengighet, men per i dag er det lite som tyder på at det vil skje.[588]

Representantene for politiet og påtalemyndigheten som ble intervjuet for denne studien er klare på at spørsmål om politiet og/eller påtalemyndigheten utsettes for uønsket påvirkning ikke er en bekymring i Norge.[589]

STYRING OG LEDELSE

ÅPENHET OG INNSYN (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer at offentligheten kan få innsyn i relevant informasjon om politiets og påtalemyndighetens aktiviteter?

Poeng: 100

Påtalemyndighetens aktiviteter kan grovt deles inn i to hoveddeler: fagledelse og straffesaksbehandling.[590] For straffesaksbehandlingen er det straffeprosessloven og påtaleinstruksen som inneholder de sentrale bestemmelsene, mens bildet er mer sammensatt når det gjelder faglig ledelse.[591] Forvaltningsloven og offentleglova kommer ikke til anvendelse i saker som behandles etter straffeprosessloven.[592]

---

586 Innst. S nr. 181 (1987–1988:5); Innst. O nr. 89 (2001–2002:2).

587 Torgersen (2011:60).

588 Ibid.:60–61)

589 Intervju med Angell, 30.09.11; intervju med Magnussen og Vigeland, 07.10.11, intervju med Knudsen, 02.12.11.

590 I tillegg kommer administrativt arbeid, der er det forvaltningsloven og offentleglova som gjelder.

591 Se s. 25 i rapporten *Statsadvokatene og mediene* (2000) utarbeidet av arbeidsgruppe på oppdrag for Riksadvokaten, URL: http://www.riksadvokaten.no/ra/ra.php?artikkelid=99. Sist besøkt 06.11.11.

592 Jf. fvl § 4 b) og Offl § 2 fjerde avsnitt.

Det ligger i sakens natur at det er strenge taushetspliktsbestemmelser som gjelder når påtalemyndigheten gjør sitt etterforskningsarbeid.[593] Disse skal imidlertid ikke være til hinder for at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter, fornærmede eller representanter for dem, eller at "opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig".[594] Fornærmede har rett til dokumentinnsyn så sant det ikke vil skade etterforskningen eller tredjemann.[595]

Ved straffesaksbehandling er tiltalebeslutningen offentlig når den er forkynt for tiltalte, mens bevismaterialet ikke er offentlig. Politi og påtalemyndighet leverer ut tiltalen etter anmodning fra pressen når man mener det er forsvarlig.[596] Lønnsnivået til de ansatte i politiet og påtalemyndigheten er offentlig tilgjengelig, som for alle offentlige tjenestemenn.[597]

ÅPENHET OG INNSYN (PRAKSIS)

I hvilken grad er det i praksis åpenhet og innsyn om politiets og påtalemyndighetens aktiviteter og beslutningsprosesser?

Poeng: 75

De som primært søker innsyn i politiets og påtalemyndighetens aktiviteter er pressen. Riksadvokaten har gjennom generelle direktiver gitt uttrykk for påtalemyndighetens grunnholdning i forholdet til offentligheten og da særlig pressen: Man skal vise forståelse for pressens funksjon i samfunnet og legge forholdene best mulig til rette for at pressen kan utføre arbeidet sitt. Fra påtalemyndigheten er det fremholdt at informasjonsansvaret overfor offentligheten kan være en vanskelig øvelse i praksis, da offentlighetens informasjonsbehov hele tiden må veies opp mot hensynet til etterforskningen og de involvertes personvern.[598]

Pressen og andre har ingen lovfestet rett til innsyn i bevisene. Det er påtalemyndigheten som fremlegger bevisene i retten, og det er møtende aktor som i praksis bestemmer graden av åpenhet. Dette gjelder både innsyn og utlevering av dokumentbevis og fotografier. Fra pressehold er det gitt klart uttrykk for at praksis ikke oppleves å være i samsvar med Riksadvokatens direktiver: den dominerende holdningen er negativ, det tryggeste er å avvise innsynsforespørsler, for da gjør man i alle fall ikke noe galt.[599] En annen side ved dette er at bevismaterialet og annen taushetsbelagt informasjon noen ganger lekkes til pressen underveis i etter-

593 Se Straffeprosessloven § 61 a–e.
594 Jf. straffeprosessloven § 61 b.
595 Jf. straffeprosessloven § 242.
596 Hanssen (2006:11).
597 Se kapitlet om offentlig sektor.
598 Torgersen (2011:52–53).
599 Hanssen (2006:11–14); intervju med Øy, 14.10.11.

forskningen. Det er vanskelig å si noe om omfanget av problemet, men en finner ofte saker i pressen som bygger på fortrolig etterforskningsmateriale – sist i pressens dekning av 22. juli-terroren hvor mange reportasjer har bygget på fortrolig etterforskningsmateriale (vitneavhør m.m.).[600] Lekkasjene til pressen i den saken, og mer generelt, kan stamme fra bistands-/forsvarsadvokater som har tilgang til materialet. Det er imidlertid også grunn til å tro at noen av lekkasjene kommer fra polititjenestemenn eller ansatte i påtalemyndigheten (se også under punktet Integritetsmekanismer (praksis)). Videre kan en spørre seg hva som er motivasjonen for denne typen lekkasjer. Det kan være "edle" hensikter som å fremme sitt syn i en straffesak til behandling, men det kan også tenkes at det er mer kritikkverdige handlingsmotiver som ligger til grunn som for eksempel at vedkommende gjør det fordi han/hun vil få en eller annen form for belønning for det. Hva som er de faktiske forhold omkring dette har vi liten sikker kunnskap om, annet enn at lekkasjer til pressen er noe som forekommer i et visst omfang.

POD har fått kritikk for å være lite aktive i å informere offentligheten om behandlingen av klagesaker til politiet og omfanget og resultatene av disse.[601] I forlengelsen av dette kan nevnes at politiets internettsider fikk en poengsum som plasserte dem i kategorien "delvis fornøyd" i Difis årlige innbyggerundersøkelse.[602] Lekkasjer til pressen og manglende informasjon om egne klagesaker gjør at det ikke gis maks poeng til politi og påtalemyndighet på denne indikatoren.

ANSVARLIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer at politiet og påtalemyndigheten må rapportere og stå til ansvar for sine handlinger?

Poeng: 75

Det finnes en rekke bestemmelser som sikrer at politiet og påtalemyndigheten må stilles til ansvar for sine aktiviteter, men det virker å være begrensninger i dagens klagebehandlingssystem. Derfor gis det ikke maks poeng til politi og påtalemyndighet på denne indikatoren.

Ved tiltalebeslutning må påtalemyndigheten angi hvilket straffebud som påstås anvendt og gi en kort, men nøyaktig beskrivelse av hva tiltalen gjelder.[603] Hvis påtalemyndigheten henlegger en sak, skal fornærmede og andre skadelidte som

600 Se nyhetssak på NRK *Politiet: – Flere kan ha lekket opplysninger,* URL: http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7991995 Sist besøkt 14.02.12.

601 NOU (2009a:15).

602 Difi (2010a:14).

603 Straffeprosessloven § 252.

har anmeldt saken gis skriftlig tilbakemelding hvor det opplyses om adgangen til å klage etter straffeprosessloven § 59 a og hvilken fremgangsmåte som skal følges ved klage.[604] Det er ikke noe krav om at det må oppgis noen videre begrunnelse for henleggelsen. Vanligvis skal det også gis opplysning om adgangen til å reise privat straffesak.[605]

Loven gir personer rett til å gå til privat straffesak, dersom påtalemyndigheten ikke gjør det på grunn av manglende bevisgrunnlag, kapasitetshensyn mv.[606] Under behandling av saken i første rettsinstans kan en føre saken selv, mens saken må føres av en advokat ved eventuell behandling i lagmannsretten.[607]

Vedtak av påtalemyndigheten kan påklages til nærmeste overordnede påtalemyndighet av den som vedtaket retter seg mot, andre med rettslig klageinteresse (for eksempel fornærmede), et forvaltningsorgan dersom vedtaket direkte gjelder forvaltningsorganets saksområde. Avgjørelser som kan påklages, er henleggelser, påtaleunnlatelser, forelegg, tiltalebeslutninger, fullbyrdingsordrer og soningsutsettelser. Fristen for å klage er tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket kom frem til klageren. Riksadvokatens vedtak kan ikke påklages.[608] Klager mot statsadvokatenes embetsutførelse behandles av riksadvokaten. Spørsmål som dreier seg om hvorvidt ansatte i påtalemyndigheten har begått straffbare handlinger etterforskes og påtaleavgjøres av Spesialenheten for politisaker.

Dagens klagesystem omtales ofte som "tosporordningen". Det skyldes at hvis privatpersoner ønsker å klage på polititjenestemenn og/eller en politiavdeling er det to måter å gjøre det på: anmeldelse eller klage.[609] *Anmeldelser* behandles av Spesialenheten for politisaker, etablert i 2005. Lovgiver og domstolene har lagt listen høyt for hva som anses som straffbar tjenesteutøvelse av polititjenestemenn.[610] Lederen for spesialenheten har påtalekompetanse på statsadvokatnivå og myndighet som politimester i etterforskningen. Spesialenheten er ikke en del av politiet eller den ordinære påtalemyndighet.[611] Enheten er administrativt underlagt Justisdepartementet (Sivilavdelingen) og faglig underlagt Riksadvokaten. Riksadvokaten kan gi pålegg til enheten om iverksetting, gjennomføring og stansing av etterforsking. Riksadvokaten behandler også klager over avgjørelser truffet av Spesialenheten.

604 Jf. straffeprosessloven § 73 annet ledd og påtaleinstruksen §§ 17-2 og 17-3.

605 NOU (2006:32).

606 Jf. straffeprosessloven kap. 28.

607 Straffeprosessloven, § 410.

608 Straffeprosessloven § 59a.

609 Det finnes en tredje vei, men det gjelder et noe mer avgrenset område: klage på etterforskning av saker. Denne typen klager skal behandles av påtalemyndigheten (dvs. politiet, statsadvokat eller riksadvokat).

610 Finstad (2009:21).

611 Jf. straffeprosessloven § 67 femte ledd.

Spesialenheten kan knytte til seg personer i form av ansettelse eller verv. Ved ansettelse er det ingen karantenetid, mens ved verv gjelder en karantenetid på to år fra eventuell tidligere ansettelse i politiet eller påtalemyndigheten.[612] *Klager* på forhold ved politiets arbeid (enkeltindivid eller virksomhet/organ) en finner kritikkverdig, men som ikke er straffbare, må rettes til det enkelte politidistrikt eller særorgan. Saken skal som hovedregel være ferdig behandlet innen en måned etter at politiet mottok den.[613] Det finnes ingen immunitetsbestemmelser for politi og påtalemyndighet.

Det er reist tvil, fra eksterne hold utenfor politiet, om dagens klagemekanismer er gode nok. Et hovedproblem er at dagens organisering, "tosporordningen", ikke oppfyller uavhengighetskravet, nedfelt av Europarådets menneskerettskommisær[614], i tilstrekkelig grad. Per i dag finnes det ikke et offentlig uavhengig kontrollorgan med ansvar for å behandle forhold som er klart kritikkverdige, men som ikke er ulovlige. For eksempel oversender Spesialenheten kritikkverdige saker til administrativ vurdering hos det enkelte politidistrikt, men har ingen ordning for tilbakemelding på hva som blir gjort videre i saken.[615] I 2001 foreslo en regjeringsoppnevnt arbeidsgruppe, som gjennomgikk det daværende kontrollorganet (SEFO), at det ble opprettet et eget klage- og tilsynsorgan som hadde ansvaret for å behandle klagesakene som omhandlet kritikkverdige forhold, men som ikke var ulovlige.[616]

ANSVARLIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad må politiet og påtalemyndigheten rapportere om og stå til ansvar for sine handlinger i praksis?

Poeng: 75

Den eksterne kontrollen av politiet virker å fungere, men de interne kontroll- og klageordningene er ikke helt tilfredsstillende.

612 Påtaleinstruksens § 34-1 annet ledd.

613 Jf. Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten, § 3.

614 *Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning independent and effective determination of complaints against the police.* URL: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417857&Site=CommDH&BackColorInternet=F Sist besøkt 08.09.11.

615 Gjendem (2008:137), NOU (2009a:13).

616 Se s. 8 i *SEFO arbeidsgruppens rapport,* URL: http://www.spesialenheten.no/LinkClick.aspx?fileticket=sHRBaT7t2dc=&tabid=6649&language=nn-NO Sist besøkt 06.11.11.

Generelt antar en at det er lite korrupsjon i norsk politi, og det er avdekket få saker i Norge.[617] I 2010 var det to saker hvor tidligere sivilt ansatte i politiet ble dømt for grovt underslag, begge dommene er rettskraftige. I tillegg kom det to dommer mot henholdsvis en og to polititjenestemenn hvor tiltalen var grov korrupsjon. Begge sakene ble ankebehandlet i 2011 av Høyesterett, som kom til at det i begge sakene var snakk om grov korrupsjon, men i den ene saken ble lagmannsrettens straffeutmåling noe redusert.[618] I perioden 2006–09 ble én polititjenestemann dømt for korrupsjon, mens to tjenestemenn og en sivilt ansatt ble dømt for underslag.[619] Men det har også vært noen saker hvor spørsmålet om korrupsjon har vært vurdert. Dette har vært saker hvor polititjenestemenn har overlevert taushetsbelagt informasjon til person knyttet til kriminelle miljøer for å oppnå en privat fordel, eller stjålet for eksempel passdokumenter og overlevert dem til en menneskesmugler mot betaling. I slike saker har polititjenestemennene blitt domfelt for overtredelse av andre bestemmelser i straffeloven enn korrupsjonsbestemmelsen.

De siste tre årene har Spesialenheten for politisaker årlig mottatt i overkant av 1 000 anmeldelser. Under en tiendedel av disse ender i positive påtaleavgjørelser (siktelse, tiltale, forelegg, påtaleunnlatelse).[620] Det er to rimelige tolkninger av dette. Det kan tyde på at det er få saker hvor polititjenestemenn har begått handlinger som er ulovlige. På den annen side kan det høye antallet anmeldelser være en indikasjon på at det begås en del handlinger som er kritikkverdige, men ikke ulovlige. Det siste poenget må modereres da Spesialenheten i 2010 kun oversendte 50 saker til politiet for administrativ vurdering, i 2009 var tallet 47.

Spesialenheten for politisaker hadde 45 ansatte per 31.12.2011. 34 av disse var fast ansatte, mens 11 var i verv. Blant de faste ansatte er det åtte personer i lederstillinger og to juridiske rådgivere (alle jurister), seks administrativt ansatte og 18 etterforskere. Etterforskerne er i hovedsak rekruttert fra stillinger i politiet, og flere av juristene har yrkeserfaring som ansatt i påtalemyndigheten i politiet. De som er ansatt i verv er privatpraktiserende advokater, samt én psykolog.[621]

617 Intervju med Magnussen og Vigeland, 07.10.11; intervju med Thomassen, 09.09.11.

618 Se s. 10–11 i *Årsrapport 2011. Spesialenheten for politisaker*, URL: http://www.spesialenheten.no/Årsrapportstatistikk/tabid/5845/Default.aspx. Sist besøkt 05.05.12.

619 Se Spesialenhetens hjemmeside for oversikt, URL: http://www.spesialenheten.no/Avgjørelser/Spesialenhetensavgjørelser/tabid/6784/Default.aspx. Sist besøkt 05.11.11.

620 De eksakte tallene for de siste tre år er: 49 i 2010, 71 i 2009 og 91 i 2008. Se s. 16 i *Årsrapport 2010. Spesialenheten for politisaker.*

621 Se s. 4 i *Årsrapport 2011. Spesialenheten for politisaker.* URL: http://www.spesialenheten.no/Aktuelt/tabid/4676/articleType/ArticleView/articleId/6651/language/nb-NO/Spesialenhetens-arsrapport-2011.aspx Sist besøkt 22.03.12.

Kontrollordningene av politiet var gjenstand for evaluering av et regjeringsoppnevnt utvalg i 2009, blant annet som følge av den mye omtalte Obiora-saken. Evalueringen kom med flere kritiske bemerkninger til gjeldende ordning og praktiseringen av den. Kritikken ble oppsummert i følgende fire hovedpunkter:

- Kontrollmekanismene er ikke og framstår ikke som tilstrekkelig uavhengige.
- Ingen instans, verken internt i politiet eller eksternt, har oversikt over hvordan kontrollmekanismene for politiet fungerer som helhet.
- Hendelsesstyrt og reaktiv kontroll omsettes i for liten grad til nasjonal erfaringslæring og forebyggende kontroll.
- Offentligheten har mangelfull kunnskap om kontrollmekanismene for politiet, særlig i politiets interne kontrollmekanismer.[622]

I et representativt utvalg klagesaker fra 2007 som utvalget analyserte, var det kun i 13 prosent av sakene at det ble opplyst i svarbrev til klageren at han/hun kunne bringe saken videre til POD. Klageordningen er dessuten lite kjent for offentligheten, og til dels for dårlig kjent også innad i politiet.[623] Også media fikk kritikk for ikke å vie nok oppmerksomhet omkring publikums klagesaker til politiet. Utvalget gjennomgikk 218 klagesaker fra 2007, og ifølge politiets egne sakspapirer var det kun seks saker som hadde vært viet interesse fra media.[624] For at dagens klageordning skal fungere, er det viktig at politiledere tar de klagene de mottar på alvor. Spesialenheten har erfaring med at så ikke er tilfelle: "enkelte politiledere stiller for strenge krav til informasjon om egne ansatte før informasjonen leder til aktiv oppfølgning".[625] De kritiske merknadene om dagens klageordning gjør at det ikke gis maks poeng på denne indikatoren.

INTEGRITETSMEKANISMER (LOV)

I hvilken grad er politiets og påtalemyndighetens integritet sikret ved lov?

Poeng: 100

Etiske problemstillinger er omhandlet i lover og instrukser som gjelder for politiet og påtalemyndigheten. I tillegg har POD utarbeidet en etikkveileder som er ment å være et hjelpemiddel for det enkelte politidistrikt og særorgan i utførelsen av sitt arbeid.

622 NOU (2009:195).

623 Ibid:11–12.

624 Ibid:178.

625 Se s. 13 i *Årsmelding for 2011*, URL: http://www.spesialenheten.no/Portals/85/docs/Spesialenheten_%C3%85rsrapport-2011.pdf

Representanter for politiet og påtalemyndigheten som anser seg som inhabile (ugilde) i en sak, skal fratre saken og informere overordnede. For påtalemyndigheten gjelder samme habilitetskrav som for dommere.[626] Polititjenestemenn er pliktig å opptre på en slik måte, både i og utenfor tjeneste, som sikrer den nødvendige tillit og respekt hos borgerne.[627] At så er tilfelle skal blant annet sikres ved at det gjøres en fortløpende "skikkethetsvurdering" av studentene ved Politihøyskolen, hvor ærlighet og redelighet er to av vurderingskriteriene.[628] Personer med politimyndighet må ikke ha andre forpliktelser eller verv som kan så tvil om politimannens rolle eller uavhengighet, og alle eventuelle forpliktelser skal klareres med overordnede.[629] Polititjenestemenn har også en rapporteringsplikt som innebærer en *plikt* til å rapportere til overordnede dersom en får kunnskap om at en annen politimann har begått ulovlige handlinger.[630] De alminnelige karantenebestemmelsene for embets- og tjenestemenn i statsforvaltningen gjelder også for politiet og påtalemyndigheten, bestemmelsene gjelder ved overgang til annen stilling utenfor statsforvaltning.[631]

INTEGRITETSMEKANISMER (PRAKSIS)

I hvilken grad sikres integriteten til ansatte i politiet og påtalemyndigheten i praksis?

Poeng: 75

En rekke studier og publikumsundersøkelser viser at befolkningens tillit til politiet er høy og at den har holdt seg stabil over tid.[632] Men hva skyldes så det? En vanlig forklaring i denne typen studier er at den høye tilliten til politiet i stor grad henger sammen med grunnleggende politiske og sosiale trekk ved det norske samfunnet – at Norge skårer høyt på statistikker vedrørende styresett, sikkerhet, levekår, økonomi etc.[633] Et annet relevant moment fra undersøkelsene av tillit er at de som har det mest positive bildet av politiet er de som har minst med dem å gjøre, noe som taler for en kritisk tolkning av denne typen undersøkelser.[634] Politiet skårer også høyt på omdømmeundersøkelser, men det har vært en viss nedgang de siste årene.[635] Fra faglig hold er det fremholdt at politirollen i Norge, og det

626 Straffeprosessloven §§ 60 og 61; Påtaleinstruksen §§ 2-5 og 2-6; Politiinstruksen § 5-3.

627 Politiinstruksen § 4-1.

628 Forskrift om skikkethetsvurdering, utvisning, bortvisning og utestenging av studenter ved Politihøgskolen.

629 Politiloven § 22.

630 Politiinstruksen § 6-3.

631 Se kapitlet om offentlig sektor for nærmere omtale av karantenebestemmelsene.

632 Difi (2010a); NOU (2009:39: Rudhovde (2010:193).

633 Thomassen (2010:87).

634 Larsson Ibid.:16); NOU (2009:36).

635 Strype Ibid.:38–39).

nordiske politiet mer generelt, står i en spesiell stilling relativt sett: ”Det har både høy samfunnsmessig status, oppfattes som profesjonelt og høster jevnt over stor tillit i befolkningen”.[636] På den annen side har lederen for Spesialenheten for politisaker påpekt at sammenliknet med andre nordiske og vesteuropeiske land er andelen saker som leder til straffereaksjon relativt lik og at innholdet i sakene er, ifølge han, ”mer enn alvorlig nok”.[637]

Studier viser at innvandrergruppers erfaringer med politiet ofte bærer preg av at de føler seg mistenkeliggjort.[638] En innbyggerundersøkelse viste at en av tre ungdommer med innvandrerbakgrunn hadde liten tillit til politiet, og det å øke tilliten i enkelte ungdomsmiljøer og innvandrergrupper peker politiet på som en utfordring.[639]

Det er blitt reist tvil om i hvilken grad politiets rapporteringsplikt om mulige ulovlige handlinger utført av kolleger praktiseres. Fra egne rekker er bestemmelsen blitt omtalt som en ”sovende” bestemmelse.[640] Videre omhandler rapporteringsplikten hva som skal gjøres når noe ulovlig har skjedd – den sier ingenting om hva som skal gjøres for å forhindre at ulovlige handlinger skjer, et område hvor det ifølge Spesialenheten for politisaker eksisterer et forbedringspotensial.[641] I den forbindelse er det viktig med et arbeidsmiljø og en arbeidskultur som legger til rette for varslinger om kritikkverdige forhold, at det ikke blir en ”code of silence” som får bre seg.[642] Det er begrenset kunnskap om varslingsklimaet i politiet og derfor vanskelig å si noe med sikkerhet. Spesialenheten melder imidlertid om at personer som har tatt belastningen med å varsle om uakseptable hendelser på egen arbeidsplass, har mottatt negative reaksjoner fra eget arbeidsmiljø i etterkant.[643]

Et siste kritisk punkt som nevnes her er utbredelsen av lekkasjesaker. I perioden 2005–2008 mottok Spesialenheten 248 anmeldelser for brudd på taushetsplikten. Det ble reagert med forelegg eller tiltale for i alt 42 overtredelser. Brudd på taushetsplikten er, uavhengig av motiv, noe som kan rokke ved befolkningens tillit til politiet.

Den såkalte ”ambassade”-saken medførte at riksadvokaten har fått en henvendelse fra politisk hold som har satt temaet karantenebestemmelser på dagsorden, men

636 Larsson (2010:14).
637 Presthus (2009:184).
638 Larsson (2010); NOU (2009).
639 NOU (2009:38); Politidirektoratet (2011).
640 Wegner (2002:252).
641 Presthus (2009:186).
642 Nilstad (2005:232).
643 Presthus (2009:190).

riksadvokaten har per nå ingen konkrete planer om å gjøre endringer. Praksisen er at statsadvokater som har permisjon for å jobbe som praktiserende advokat ikke har lov til å jobbe med saker som har vært hos riksadvokaten. Til dette kan nevnes at forbud mot bierverv er et eget punkt i standardkontrakten for statsadvokater.[644]

Korrupsjon i politiet og mistro til etaten er utbredt i mange land.[645] Det kan ikke sies å være et utbredt problem i Norge, men utfordringer knyttet til blant annet rapporteringsplikten og lekkasjesaker gjør at det ikke gis maks poeng på denne indikatoren.

ROLLE

ETTERFORSKNING OG PÅTALE AV KORRUPSJON

I hvilken grad avslører og etterforsker påtalemyndigheten tilfeller av korrupsjon i Norge?

Poeng: 75

Politiet og påtalemyndigheten, herunder Økokrim, opplever å ha godt med formelle virkemidler til rådighet ved etterforskning av korrupsjonssaker, det bekreftes også av en ekstern ekspert.[646] I motsetning til en rekke andre typer økonomisk kriminalitet kan politi og påtalemyndighet i de alvorligste korrupsjonssakene benytte seg av kommunikasjonskontroll (romavlytting, telefonavlytting etc.) i etterforskningen. Dette skyldes at grov korrupsjon, i motsetning til annen økonomisk kriminalitet, har en strafferamme på ti år, noe som er et krav for at politiet skal ha hjemmel for å utføre kommunikasjonskontroll.[647] Derimot er det noen utfordringer når det gjelder å etterforske mulige korrupsjonssaker. Politiet gir uttrykk for at det kunne vært ønskelig med et videre hjemmelsgrunnlag for det ordinære politiet.[648]

644 Intervju med Knudsen, 02.02.11.

645 I Transparency Internationals årlige *Global Corruption Barometer* blir folk spurt om hvilken institusjon folk anser å være mest påvirket av korrupsjon. I mange land er politiet blant institusjonene som vurderes å være mest påvirket av korrupsjon.
URL: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010
Sist besøkt: 14.02.12.

646 Intervju med Angell, 30.09.11; intervju med Kvamme, 04.10.11; intervju med Magnussen og Vigeland 07.10.11.

647 Straffeprosessloven § 216a.

648 Intervju med Magnussen og Vigeland, 07.10.11.

Et annet moment som bør nevnes er at dagens lempningsordning i konkurranseregelverket legger begrensninger på Økokrims handlingsrom.[649] Hvis et foretak som søker til Konkurransetilsynet om lempning for konkurranselovbrudd også er involvert i andre former for økonomisk kriminalitet, som for eksempel korrupsjon, er det vanskelig for Økokrim å iverksette etterforskning. Det skyldes at Økokrim har inngått en uformell "avtale" med Konkurransetilsynet om at Økokrim ikke skal iverksette etterforskning i kartellsaker som er under vurdering av Konkurransetilsynet hvor lempning kan bli aktuelt.[650] Som påpekt av Søreide og Eriksen (2012) kan et mulig scenario av "avtalen" være "at et foretak vil kunne unngå å komme i Økokrims søkelys i forhold til andre former for kriminalitet fordi Konkurransetilsynet i praksis saksbehandler hele sakskomplekset knyttet til mulig ulovlig kartellvirksomhet [men ser bare etter konkurranselovbrudd]. Det kan være tale om kriminalitet som har bidratt til å skjule kartellvirksomheten i tillegg til å gi foretaket ytterligere finansielle fordeler gjennom for eksempel regnskapsjuks og korrupsjon. Implisitt kan aktørene ende opp med å oppnå de facto amnesti for lovbrudd som avdekkes under etterforskningen av kartellsamarbeidet". Denne uformelle praksisen bidrar til en gjeldende rett som fremstår som fragmentert og inkonsekvent.[651]

Det er vanskelig å gi deskriptiv statistikk som på en lettfattelig og informativ måte viser omfanget av korrupsjonssaker som har vært til behandling hos politiet og påtalemyndigheten. På bakgrunn av de registerdataene som Politidirektoratet sitter på, er det nedenfor gjengitt to tabeller som kan gi et visst inntrykk av bildet. Det vises for øvrig til kapitlet Korrupsjonsprofil. Tabellen under viser en oversikt over antall anmeldte saker etter straffelovens § 276 a), b) og c) for perioden 2008–2010. Én registrert sak i tabellen er egentlig å anse som ett forhold. Når en person blir anmeldt kan det omhandle flere forhold, og et registrert forhold kan gjelde flere personer. Derfor blir det feil å tolke tallene i tabellen som antall personer anmeldt for korrupsjon i årene 2008–2010.

649 I Norge ble det i 2005, med hjemmel i konkurranseloven § 31 gitt en forskrift om lempning som gir konkurransetilsynet myndighet til å foreta "hel eller delvis nedsettelse av overtredelsesgebyr i forbindelse med overtredelse av konkurranseloven § 10" jf. lempningsforskriften § 1, andre punktum.

650 Se *Uttalelse om unnlatelse av å anmelde i saker om lempning av 6. mars 2008,* URL: http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/429251/080306_UTTALELSE_ANMELDELSE_LEMPNING.PDF Sist besøkt 14.02.12.

651 Eriksen og Søreide (2012).

TABELL 5.1 ANTALL ANMELDTE SAKER ETTER STRAFFELOVENS KORRUPSJONS-BESTEMMELSER. ÅR 2008–2010.[652]

Antall anmeldte saker	2008	2009	2010	Sum
Korrupsjon ($276A)	38	5	10	53
Korrupsjon, Utland ($276A)	x	x	x	x
Grov korrupsjon ($276B)	13	17	10	40
Grov korrupsjon Utland ($276B)	x	x	x	x
Påvirkningshandel ($276C)	x	x	x	x
Påvirkningshandel, utland ($276C)	x	x	x	x

Av hensyn til anonymisering er alle ruter med 0-2 forhold erstattet med bokstaven x.

Tabellen under viser antall påtaleavgjorte saker etter straffelovens § 276 a), b) og c) for årene 2009 og 2010 som har endt med forelegg, siktelse, tiltalebeslutning eller påtaleunnlatelse – som er de mest vanlige utfallene når det iverksettes etterforskning av et forhold. Som for forrige tabell refererer de oppgitte tallene i den enkelte rute til antall forhold, ikke antall korrupsjonssaker. Hvis påtalemyndigheten iverksetter etterforskning av en mulig korrupsjonssak, er det ofte snakk om flere forhold. Tallene må med andre ord ikke tolkes som antall korrupsjonssaker påtalemyndigheten har etterforsket.

Tabell 5.2 Antall påtaleavgjorte saker etter straffelovens korrupsjonsbestemmelser. År 2009 og 2010.[653]

	Type påtaleavgjørelse									
	2009					2010				
Type straffebestemmelse	a	b	c	d	total	a	b	c	d	total
Korrupsjon ($276A)	x	4	4	x	8	x	x	x	x	x
Korrupsjon, Utland ($276A)	x	x	x	x	0	x	x	x	x	x
Grov korrupsjon ($276B)	x	x	34	x	34	x	x	6	x	6
Grov korrupsjon Utland ($276B)	x	x	3	x	3	x	x	x	x	x
Påvirkningshandel ($276C)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Påvirkningshandel, utland ($276C)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Av hensyn til anonymisering er alle ruter med 0-2 forhold erstattet med bokstaven x.

a Forelegg
b Siktelse (tilståelsesdom)
c Tiltalebeslutning
d Påtaleunnlatelse

652 Tallene er på nasjonalt nivå og er hentet fra Politidirektoratets STRASAK-register. STRASAK er et register for behandling av straffesaker, og skal gi en oversikt over og kontroll av saksgangen og saksavviklingen for alle straffesaker. STRASAK er saksorientert, ikke personorientert.

653 Tallene er på nasjonalt nivå og er hentet fra Politidirektoratets STRASAK-register.

Slik det også er nevnt i punktet om Ressurser (Praksis), er det fremholdt at lavt lønnsnivå relativt sett skaper utfordringer med tanke på å skaffe seg velkvalifiserte søkere til statsadvokatembeter, stillinger hos Økokrim og politidistriktenes økoteam.[654] Videre virker det å ha vært en skjevhet i ressurstildelingen til politiet og påtalemyndigheten sammenlignet med kontrolletatene de seneste årene. En styrking av kontrolletatenes budsjetter har medført en markant økning i sakstilfanget fra kontrolletatene til politiets økoteam og Økokrim, uten at politiet og Økokrim har fått tilsvarende økning i midler til å håndtere disse sakene. Dette har tidligere blitt påpekt fra flere instanser og bekreftes av representantene for Økokrim og POD som ble intervjuet i forbindelse med denne studien.[655]

I perioden 2006–2010 iverksatte Økokrim etterforskning i fem korrupsjonssaker. Både oppklaringsprosenten og domfellelsesprosenten for Økokrim har vært høy i hele perioden (2006–2010). Oppklaringsprosenten var på 82 i 2010 og 83 i 2008, for de andre tre årene lå den over 90. Domfellelsesprosenten har ligget over 80 prosent for alle disse årene, men aldri nådd Økokrims eget mål som er 90 prosent (har variert mellom 82 og 87 prosent).[656] Dette er høye prosentandeler. Samtidig må en her huske på at Økokrim, som eneste politiorgan, selv kan "velge" hvilke saker de vil etterforske.[657] Alle politisaker, også korrupsjonssaker, tilhører nemlig i utgangspunktet de respektive politidistriktene. Økokrims saker blir stadig mer komplekse og omfattende. Det fører til at Økokrim kan ta færre nye saker[658] noe som igjen fører til at politidistriktene selv må ta flere av korrupsjonssakene og andre saker knyttet til økonomisk kriminalitet. Derfor er det vel så viktig i hvilken grad politidistriktene og deres økoteam klarer å løse sine saker.

Noe som gir grunn til bekymring er manglende ressurser til å behandle økonomisk kriminalitet. Riksrevisjonen evaluerte i 2008 myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet og konkluderte i pressemeldingen med at politi- og påtalemyndighet utgjør en flaskehals i oppfølgingen av anmeldte saker.[659] Henleggelsesprosenten på grunn av manglende kapasitet hadde økt fra 14 prosent i 2004 til 30

654 Ibid. Riksadvokaten skrev høsten 2011 selv brev til justisministeren hvor han uttrykte bekymring over statsadvokatenes lønnssituasjon.

655 Intervju med Angell, 30.09.11; intervju med Magnussen og Vigeland, 07.10.11, EMØK (2007:39–40), Riksrevisjonen (2009:14).

656 URL: http://www.okokrim.no/om-okokrim-statistikk. Sist besøkt 26.11.11.

657 Ledelsen i Økokrim vurderer hvilke saker Økokrim skal etterforske – saker som er store og komplekse og/eller prinsipielle er de som blir prioritert.

658 Antall nye inntak av saker hos Økokrim var 19 i 2010, mens det i 2006 var 32.

659 Se *Myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet: Stadig flere saker henlegges på grunn av manglende kapasitet – Dokument nr. 3:3 (2008–2009),* URL: http://www.riksrevisjonen.no/Presserom/Pressemeldinger/Sider/Pressemelding_Dok_3_3_2008_2009.aspx Sist besøkt 22.03.12.

prosent i 2007. I Oslo politidistrikt som har mange av de store sakene var økningen på 23 prosentpoeng (fra 25 til 58 prosent) i samme periode.[660] Juridisk direktør ved Oslo Børs uttalte i 2007, etter en evaluering, at Økokrim måtte ha doblet bemanningen for å ta unna alle innsidesakene fra børsen som man var enige om "absolutt ikke kunne legges bort".[661] Endelig kommer den skjeve ressursfordelingen mellom politiet og kontrolletatene – det er i alle fall slik politiet opplever det – som har medført økt sakstilfang fra dem som gjør at politiet sliter med å få tatt unna andre korrupsjonsrelaterte saker og saker hvor det foreligger mistanke om økonomisk kriminalitet.

Alle politidistrikt skal ha egne økoteam. Det er et par politidistrikt som ennå ikke fullt ut har etablert et økoteam i tråd med kravene POD stiller, men dette er under utarbeiding. Når det gjelder ressurs- og kompetansesituasjonen ved økoteamene er de varierende.[662] I Økokrims trusselvurdering for 2011–2012 ga seks av de ni politidistriktene som informerte om korrupsjon uttrykk for at de hadde for lite grunnlag til å uttale seg om aktørene som sto bak kriminaliteten. Både manglende erfaring/kompetanse og manglende ressurser til å etterforske denne typen saker ble oppgitt som årsak.[663] Det hender også at politidistriktene melder inn til POD at de kjenner til korrupsjonsrelaterte saker, men at de ikke har kapasitet til å følge det opp.[664] Terskelen for at straffbarhetskravene i korrupsjonssaker anses å være oppfylt er lav. Fra rettspraksis finnes det korrupsjonsdommer hvor den "utilbørlige fordelen" har vært på størrelsesorden noen tusen kroner.[665] Med andre ord, såfremt ressursene er der til å etterforske saken, trenger ikke en korrupsjonssak være stor i omfang for at etterforskning iverksettes og eventuell tiltale tas ut.

660 Riksrevisjonen (2010a).

661 Gedde-Dahl (2008).

662 EMØK (2007); Riksrevisjonen (2009 og 2010). Jf. også "Ressurssituasjonen for kontrollorganene og politiet på skatt og avgifts- og trygdeområdet – problembeskrivelse og løsningsforslag." *Internt notat, januar 2010.*

663 Meld. St. 7 (2010–2011:58).

664 Intervju med Magnussen og Vigeland, 07.10.11.

665 Jamfør dom fra Hålogaland lagmannsrett (2. mars 2009) hvor et beløp på 3 600 kroner vurderes som utilbørlig. Se også Stoltenberg og Schea (2007) og TIs domssamling (TI-N 2011).

6. Valgordningen

6. Valgordningen

SAMMENDRAG

I Norge er den nasjonale valgadministrasjonen integrert i regjeringsapparatet, hvor Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) er det overordnede valgorganet på statlig nivå, mens den enkelte kommune, ved valgstyret, har hovedansvaret for den praktiske gjennomføringen. Den norske valgordningen og de valgadministrative organene nyter stor grad av tillit i befolkningen og blant partiene, inkludert de små partiene som ikke er representert i folkevalgte organer. Videre finnes det få klagesaker fra nyere tid knyttet til gjennomføringen av valg. Den generelle vurderingen er at den norske valgordningen og de valgadministrative organene er velfungerende, men det finnes noen svakheter ved den formelle organiseringen. Overordnet dreier det seg om to forhold. Det ene gjelder organiseringen av klagebehandlingen. KRD har en veileder- og rådgivningsrolle overfor kommunene, samtidig som departementet er klageorgan ved lokalvalg. Norge har også blitt kritisert fra flere hold, både nasjonalt og internasjonalt, for at klager knyttet til valggjennomføring ikke kan bringes inn for domstolene eller et domstolslignende organ for tvisteløsning. Det andre gjelder ansvars- og rollefordelingen mellom den politiske ledelsen og det sentrale valgadministrative organet. Dette går på at forholdet mellom de to nivåene i for stor grad er basert på ulovfestede normer og at disse sjelden gir svar på hvor grensen skal gå i konkrete tilfeller. I praksis har dette ikke utgjort noe problem, men et "føre var"-prinsipp taler for en mer detaljert regulering av forholdet mellom politisk ledelse og det administrative valgorganet sentralt.

Tabellen under viser samlet poengsum for valgordningen. De kvalitative vurderingene som ligger til grunn for poenggivningen for hver enkelt indikator gis i de påfølgende sidene.

Valgordningen Samlet poengsum: 96/100			
	Indikator	**Lov**	**Praksis**
Kapasitet **92**/100	Ressurser	-*	100
	Uavhengighet	75	100
Styring og ledelse **96**/100	Åpenhet og innsyn	100	100
	Ansvarlighet	75	100
	Integritetsmekanismer	100	100
Rolle **100**/100	Kampanjeregulering	_[667]	
	Administrering av valg	100	

*inngår ikke i vurderingen av valgordningen

STRUKTUR OG ORGANISERING

Valgordningen er et sentralt element i det representative demokratiet, og hvilken valgordning en velger å ha, er en viktig del av den demokratiske prosessen.[667] Grunnloven har en del grunnleggende bestemmelser om stortingsvalg (grl §§ 50–64). Disse gjelder blant annet vilkårene for stemmerett og tap av denne, antall stortingsrepresentanter og fordelingen av disse på fylkene, valgmåten, valgbarhetskriteriene og prøvingen av valgets gyldighet. De nærmere reglene om gjennomføringen av valg, både til Storting, fylkesting og kommunestyrer, er samlet i lov av 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyrer (valgloven). I tillegg er det fastsatt en forskrift med nærmere bestemmelser på enkelte områder.

Valgperioden er 4 år for alle valg. Valg av kommunestyrer og fylkesting avvikles samtidig og holdes midtveis i stortingsperioden. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) er det overordnede valgorganet på statlig nivå slik den norske valgordningen er organisert, mens den enkelte kommune, ved valgstyret, har hovedansvaret for den praktiske gjennomføringen. Organiseringen av den norske valgordningen er med andre ord eksempel på en statlig modell (*governmental*

666 Spørsmålsstillingen går for det meste på spørsmål som i Norge faller inn under påtalemyndighetens domene. Derfor er det ikke satt poeng for denne indikatoren.

667 Aardal (2010:76).

model) hvis en skal plassere den innenfor ACEs[668] tre hovedtyper av valgorganisering.[669]

KRD har ansvaret for regelverksarbeidet (utvikling og forvaltning av valgloven), og innehar en veilednings- og rådgivningsfunksjon overfor valgmedarbeiderne i kommuner og fylkeskommuner (rundskriv, konferanser, enkelthenvendelser). I tillegg har departementet en rekke oppgaver knyttet til den praktiske gjennomføringen av valgene, herunder å fungere som sekretariat for riksvalgstyret ved stortingsvalg, klageinstans ved kommune- og fylkestingsvalg, forberedelse av klager til riksvalgstyret ved stortingsvalg, informasjon til velgerne (annonser, Internett mv.), sørge for innsamling av valgresultater på valgnatten og formidling og prognostisering på valgnatten, godkjenning av eventuelle forsøk i forbindelse med valg m.m.[670]

Stortinget er ansvarlig for godkjenning av fullmaktene og godkjenning av stortingsvalget. Det behandler eventuelle klager knyttet til stemmerett ved stortingsvalg.

Ved alle valg er det kommunen som har ansvaret for den praktiske gjennomføringen. I hver kommune skal det være et valgstyre som velges av kommunestyret. Valgstyret har ansvaret for gjennomføring av valget i kommunen. Dersom det skal foregå stemmegivning på flere steder i kommunen, skal gjennomføringen av valget på hvert sted ledes av et stemmestyre på minst tre medlemmer. Vedtak i valgstyret kan ved lokalvalg påklages til KRD.

Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg skal det i hvert fylke være et fylkesvalgstyre. Fylkesvalgstyret kontrollerer gjennomføringen av stortingsvalget og fylkestingsvalget i hver enkelt kommune i fylket. Det foretar deretter valgoppgjør på fylkesnivå, det vil si samlet for alle kommunene i fylket.

Ved stortingsvalg skal det i tillegg velges et riksvalgstyre på minst fem medlemmer. Riksvalgstyret oppnevnes av Kongen og har ansvaret for å beregne, fordele og kåre de 19 utjevningsrepresentantene. I tillegg utferdiger de fullmakter til de valgte stortingsrepresentantene. Riksvalgstyret skal også behandle klager ved stortingsvalg. KRD fungerer som sekretariat for riksvalgstyret.[671]

668 ACE (ACE Electoral Knowledge Network, fullstendig tittel) er et internasjonalt nettverk som inneholder en mengde informasjon og fakta om valg og valgordninger rundt om i verden. ACE samarbeider med en rekke internasjonale organisasjoner, og sekretariatet styres av International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

669 De to andre typene er 'uavhengig modell' *(independent model)* og 'blandingsmodell' *(mixed model)* (http://aceproject.org/ace-en/topics/em/ema/ema01). Sist besøkt 07.01.12.

670 Ot.prp. nr. 45 (2001–2002:118–119).

671 www.valg.no Sist besøkt 22.07.11.

KAPASITET

RESSURSER (PRAKSIS)

I hvilken grad har de valgadministrative organene tilstrekkelig med ressurser til å utføre sine oppgaver og plikter i praksis?

Poeng: 100

KRD er inne i en prosess hvor de vurderer sin egen ressurssituasjon og organisering av valgarbeidet på sentralt nivå.[672] KRD har i valgår et budsjett på 46,7 millioner kroner uavhengig av type valg, mens budsjettet i mellomvalgår ligger på ca. 12 millioner kroner. Antall årsverk ligger på ca. 10.[673]

Staten dekker utgiftene til kommunens og fylkeskommunens lovpålagte virksomhet ved stortingsvalg (valglovens § 15-9). Finansieringen av lokalvalgene anses å være dekket gjennom statens overføringer via inntektssystemet. En stor kostnad for kommunene er valgadministrativt datasystem (verktøy) for valggjennomføring, inkludert system for elektronisk telling av stemmesedler for de største kommunene og innkjøp av diverse tjenester knyttet til dette. Dette er det ikke kompensert for gjennom inntektssystemet, men det er heller ikke påbudt å bruke et slikt verktøy.[674]

Den norske valggjennomføringen er som nevnt sterkt desentralisert. I det ligger at kommunene har handlingsrom til å velge lokale løsninger for den praktiske valggjennomføringen. Den desentraliserte ordningen har imidlertid også i noen tilfeller ført til ulik praksis blant kommunene på områder hvor det er ønskelig med en ensartet praksis, for eksempel utforming av stemmesedler. KRD har tatt konsekvensen av sistnevnte ved å gjøre regelverket mer detaljert.[675] I noen små kommuner kan manglende kompetanse være en utfordring. I kommunene er det som regel få personer i administrasjonen som jobber med valggjennomføringen, noe som gjør dem svært sårbare ved turnover.

Departementet bruker mye tid og ressurser på rådgivning og veiledning til kommunene. Det samme gjør fylkesmennene. Dette skjer både i form av kurs og konferanser, samt korrespondanse på telefon og e-post.[676]

672 Solumsmoen og Vemundvik (2010); intervju med Riise, 08.08.11.

673 Intervju med Riise, 08.08.11.

674 Ibid.

675 Ibid.

676 Se også Integritet (praksis).

Et problem ved infrastrukturen har vært at det har blitt brukt flere ulike elektroniske datasystem ved gjennomføringen av valg. Kommunene har stått fritt til å velge om de vil ha et administrativt datasystem og eventuelt hvilken leverandør de skal ha. Systemene eies av private leverandører. Det er nå besluttet at det skal etableres et statlig eid og forvaltet valgadministrativt datasystem til bruk ved den praktiske valggjennomføringen. Systemet ble prøvd ut i ti kommuner ved kommune- og fylkestingsvalget i 2011. Systemet skal implementeres i samtlige kommuner/fylkeskommuner ved valget i 2013. Om bruken skal lovpålegges vil vurderes senere, først må systemet utrulles til alle.[677] Per i dag har KRD også et eget system for innrapportering og formidlingen av valgresultatene som på oppdrag fra departementet gjennomføres av Statistisk sentralbyrå (SSB).[678] Dette vil etter hvert implementeres i det valgadministrative datasystemet. En valgorganisering hvor kommunene bruker forskjellige elektroniske datasystem sammenlignet med en organisering hvor kommunene bruker samme elektroniske datasystem for alle oppgavene vil, alt annet holdt likt, trolig øke risikoen for feil. Derfor er planene om å innføre et felles valgadministrativt datasystem for kommunene og fylkeskommunene positivt, og det er grunn til å tro at det kan bidra med å få til en mer ensartet praksis på lokalt plan på de områder hvor det er ønskelig.

Gjennomgangen har vist noen kritiske merknader ved ressurssituasjonen, men den samlede vurderingen er likevel at ressurssituasjonen er god nok til at de valgadministrative organene får gjennomført sine oppgaver på en tilfredsstillende måte.

UAVHENGIGHET (LOV)

I hvilken grad er de valgadministrative organene uavhengig ved lov?

Poeng: 75

Departementets ansvar som overordnede myndighet på valgområdet er ikke nedfelt i lov, men bygger på lang forvaltningstradisjon. Å opprette et selvstendig valgorgan uavhengig av departementet virker ikke å ha vært et diskusjonstema i Norge. Men det er heller ikke uvanlig internasjonalt at den nasjonale valgadministrasjonen er integrert i regjeringsapparatet, særlig gjelder det i land med lange demokratiske tradisjoner.[679] Det som derimot har vært diskutert i Norge er organiseringen av relasjonen mellom den politiske ledelsen i departementet og det under-

677 Se Nasjonal valgkonferanse – Framtidens valg, URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/kampanjer/valg/for-valgmedarbeidere/nasjonal-valgkonferanse---framtidens-val.html?id=676368 Sist besøkt 30.04.2012.

678 Intervju med Riise, 08.08.11.

679 I 2006 gjorde IDEA en kartlegging av de ulike modellene for organisering i 214 land og territorier. 26 prosent av landene hadde, i likhet med Norge, en integrert løsning (IDEA (2006) gjengitt i Solumsmoen og Vemundvik (2010:8).

liggende administrative organet. Valglovutvalget (2002) reiste spørsmålet om det ikke bør etableres en permanent valgkommisjon, et organ utenfor departementet som har ansvaret for de praktisk-tekniske oppgavene.[680] Departementet syntes ikke forslaget gav tilstrekkelig svar på departementets utfordringer og ga derfor ikke sin tilslutning i innstillingen til ny valglov.[681] Men spørsmålet har ikke mistet sin aktualitet, noe som var grunnen til at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) på oppdrag for KRD i 2010 utredet mulighetene for etablering av en egen enhet som kan overta departementets oppgaver med forberedelse og gjennomføring av valg.

Difi viser til at det kan stilles spørsmål ved den manglende reguleringen av forholdet mellom ansvarlig statsråd og det sentrale embetsverk når det gjelder valgforberedelser og rammevilkår for valg. Det eksisterer ulovfestede normer for god forvaltningsskikk som tilsier at den politiske ledelse bør være tilbakeholdne med å involvere seg i spørsmål som bør avgjøres på rent faglig juridisk grunnlag. Disse normene gir imidlertid sjelden svar på hvor grensen skal gå i konkrete tilfeller. Selv om den politiske ledelsen til nå ikke har blandet seg inn urettmessig, taler et "føre var"-prinsipp for en mer detaljert regulering av forholdet mellom politisk ledelse og det administrative valgorganet sentralt. Til sammenligning finnes detaljerte lovbestemmelser som regulerer prosedyrene for den praktiske gjennomføringen av valg, som er overlatt til kommunene og fylkeskommunene.[682] Et annet ankepunkt er at KRD har en veileder- og rådgivningsrolle overfor kommunene samtidig som departementet er klageorgan ved lokalvalg. Dette er en uheldig rolleblanding, da KRD i teorien kan risikere å behandle klager som har sin opprinnelse i råd departementet selv har gitt.[683] Difi-utredningen pekte på følgende momenter som viktige for å begrense statsrådens formelle styringsmuligheter: lovfesting av valgenhetens ansvar og rolle, avskjæring av departementets instruksjonsmyndighet når det gjelder enkeltvedtak, bruk av uavhengig klagenemnd for klager på lokalvalg og tilskuddstildeling, direktør ansatt på et langvarig åremål uten adgang til gjenoppnevning, vedtekter fastsatt i kongelig resolusjon som markerer den upartiske rollen for valgenheten.[684] KRD jobber for tiden videre med Difis anbefalinger, og det er for tidlig å si hva dette arbeidet vil resultere i.

Valgstyret i den enkelte kommune velges av kommunestyret. Hvis det skal foregå stemmegivning på flere steder i kommunen, skal gjennomføringen av valget på hvert sted ledes av et stemmestyre på minst tre medlemmer. Stemmestyrene velges av kommunestyret, eventuelt av valgstyret etter fullmakt (valglovens § 4-2). Fra

680 NOU (2001b:kap. 10).
681 Ot.prop. nr. 45 (2001–2002:176–178).
682 Solumsmoen og Vemundvik (2010:19–20).
683 Ibid.:31–32).
684 Ibid.:2).

og med 1. januar 2012 vil ikke listekandidater lenger være valgbare til stemmestyrene, og de kan heller ikke tjenestegjøre som stemmemottakere eller valgfunksjonærer. Lovendringen er en styrking av valgadministrasjonens uavhengighet. Begrunnelsen for lovendringen er at det er prinsipielt uheldig at kandidater som selv stiller til valg har direkte kontakt med velgerne i stemmesituasjonen.[685] Difis kritiske merknader om at reguleringen av forholdet mellom politisk ledelse og valgadministrasjonen er mangelfull, samt den uheldige rolleblandingen i at KRD fungerer som både rådgiver og klageorgan overfor kommunene, gjør at det ikke gis maks poeng på denne indikatoren.

UAVHENGIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad fungerer de valgadministrative organene uavhengig i praksis?

Poeng: 100

Det finnes ikke eksempler på utidig innblanding av politikere i gjennomføringen av valg eller ved klagebehandlingen. Videre har valggjennomføringen hatt høy grad av legitimitet i befolkningen. Både befolkningen og partiene har stor tillit til de ulike administrative valgorganene og den jobben de gjør – det gjelder også blant de små partiene som ikke er representert i de folkevalgte organer.[686]

I praksis er det valgstyret i den enkelte kommune som gjennomfører valgene. I henhold til valgloven skal det velges et valgstyre i hver kommune. Valgstyret har det overordnede ansvaret for gjennomføringen i kommunen. Mye av det praktiske arbeidet gjøres av personer i administrasjonen under ledelse av valgstyret.[687] I stortingsvalget 2009 ble det opprettet ca. 3 200 stemmestyrer. Disse bemannes ofte med personer fra ulike partier representert i kommunestyret.[688] Som følge av en ny lovendring (se forrige avsnitt) vil kommunene måtte rekruttere andre personer (enn listekandidater) til å sitte i stemmestyrene.

685 Prop. 64 L (2010–2011).
686 OSSE (2009:1, 7).
687 Intervju med Riise, 08.08.11.
688 OSSE (2009:8).

ÅPENHET OG INNSYN (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer at befolkningen kan få relevant informasjon om de valgadministrative organenes aktiviteter og beslutninger?

Poeng: 100

Det er stor grad av åpenhet rundt gjennomføringen av norske valg, noe som gir befolkningen gode muligheter til å tilegne seg relevant informasjon om valgorganenes aktiviteter og beslutninger.

Valglovens bestemmelser som direkte omhandler offentlighet er:

- utlegging av manntallet til offentlig gjennomsyn (§ 2-6)
- utlegging av listeforslagene til ettersyn etter hvert som de kommer inn (§ 6-6 første ledd)
- offentliggjøring av godkjente valglister (§ 6-7)
- taushetsplikt om enkeltpersoners stemmegivning (§ 15-4 annet ledd, § 8-4 første ledd og § 9-5 femte ledd)
- forbud mot å gi opplysninger om stemmeseddelforbruk (§ 8-5 annet ledd og § 9-4 annet ledd)
- tilgang til manntallet og det øvrige valgmateriellet (§ 15-3)
- forbud mot å offentliggjøre valgresultater og prognoser som er laget på grunnlag av undersøkelse foretatt den søndagen eller mandagen valget foregår, før tidligst mandag klokken 21.00 (§ 9-9). 689

Valgstyrer og fylkesvalgstyrer er folkevalgte organer i kommunelovens forstand, og reguleres følgelig av denne lovens bestemmelser om saksbehandling (kommuneloven kapittel 6). Det betyr at alle som ønsker det kan overvære møtene i et valgstyre, så sant ikke valgstyret bestemmer seg for å ha lukket møte.[690] Møter hvor stemmeopptellingen foregår er med andre ord i utgangspunktet åpent, men det betyr ikke at publikum har en ubegrenset adgang til å være til stede under opptellingen. Personer kan bortvises dersom de opptrer på en måte som virker forstyrrende på en forsvarlig gjennomføring av opptellingen.[691]

689 Se s. 118 i *Valghåndboka,* sist oppdatert 01.07.11, URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/kampanjer/valg/for-valgmedarbeidere/valghandboken-alt-om-valget.html?id=463405 Sist besøkt 30.09.11.

690 Valgstyret skal holde lukket møte når det foreligger lovbestemt taushetsplikt, når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold, når hensynet til personvern krever det, når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det (kommuneloven § 31).

691 Se s. 119–120 i *Valghåndboka.*

ÅPENHET OG INNSYN (PRAKSIS)

I hvilken grad er det åpenhet og innsyn i de valgadministrative organenes aktiviteter og beslutninger i praksis?

Poeng: 100

Lovverket legger til rette for stor grad av åpenhet og innsyn i valgorganenes aktiviteter og beslutninger, og dette etterleves også i praksis.

Manntallet og valglistene offentliggjøres for ettersyn. Møtene til valgstyrene og stemmestyrene er åpne. Dermed kan en i praksis følge stemmeopptellingen i det enkelte valglokale, samt de beslutninger som valgstyrene fatter. KRD er aktive med å legge ut informasjon om valg på sine nettsider, hvor de blant annet har en egen valgportal med omfattende informasjon, lenker til regelverk, håndbok og lignende hvor hovedinnholdet i regelverket kommuniseres på en lettfattelig måte.[692] Av de klagene som har vært ved de siste fire valgene, har ingen handlet om manglende innsyn eller lignende.[693]

ANSVARLIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som skal sikre at de valgadministrative organene må rapportere om, og stå til ansvar, for sine handlinger?

Poeng: 75

Alle med stemmerett har rett til å klage på forhold ved forberedelsen eller gjennomføringen av valg. Gjelder klagen spørsmål om stemmerett eller om adgangen til å avgi stemme, har også den som ikke er blitt manntallsført, klagerett. Klage må fremmes skriftlig og innen sju dager etter valgdagen. Klage over valgoppgjøret må fremmes innen sju dager etter at valgoppgjøret er godkjent. Klage over listeforslag må fremmes innen sju dager etter valgstyrets eller fylkesvalgstyrets beslutning (valgloven § 6-8).

Ved stortingsvalg er det Stortinget som er klageinstans, men klagen kan rettes til valgstyret, fylkesvalgstyret, Fylkesmannen, departementet eller Stortingets administrasjon. Fylkesvalgstyret[694] skal både ved fylkestingsvalg og stortingsvalg kontrollere gjennomføringen av opptellingen i kommunene i fylket. Kontrollen skal gjennomføres på grunnlag av møtebøkene til valgstyrene og det øvrige valgmateriellet som valgstyrene skal sende til fylkesvalgstyret (§ 10-8). Fylkesvalgstyret kan endre eventuelle feil.

692 Se www.valg.no.

693 Basert på forfatterens gjennomgang av oversikt over klagesaker ved valgene '03–'09 mottatt på e-post av 25.08.11 fra KRD.

694 I Oslo gjøres kontrollen av Fylkesmannen for Oslo og Akershus.

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg må klagen sendes til valgstyret i respektive kommune/fylke. For klagebehandlingen gjelder alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Valgstyret/fylkesvalgstyret skal vurdere om klager skal gis medhold. Hvis klager ikke gis medhold, oversendes saken til riksvalgstyret (ved stortingsvalg) eller departementet (ved lokalvalg) til behandling.

Departementets vedtak i klagesaker er endelige og kan ikke bringes inn for domstolene. Dette ble ansett som gjeldende rett av departementet da forslag til ny valglov ble utarbeidet i 2001, og er nå hjemlet i valglovens § 13-1 og 13-2. Dette kan umiddelbart virke urimelig. En viktig kilde til, og begrunnelse for, gjeldende rett er å finne i en kjennelse fra Høyesteretts kjæremålsutvalg i 1962 da spørsmålet ble behandlet. Kjæremålsutvalget konkluderte med at departementets avgjørelser i klagesaker ved avviklingen av kommunevalg er endelige og kan ikke bringes inn for domstolene. Kjæremålsutvalget begrunnet det med at:

> "En domstolsbehandling vil i regelen være hensiktsløs, da man ikke kan regne med endelig avgjørelse før kommunestyrets funksjonstid er helt eller på det nærmeste utløpt. Videre tilsier særdeles vektige hensyn at det hurtig blir brakt på det rene om et kommunestyre skal anses lovlig valgt." [695]

Det faktum at klager ikke kan bringes inn for domstolene er blitt gjenstand for kritikk fra flere hold. Valgforsker Frank Aarebrot har tidligere stilt seg kritisk til dette, Difi problematiserte det i sin utredning, og OSSE og Venezia-konvensjonen har i en felles uttalelse konkludert med at Norge bør inkludere domstolene eller et domstolslignende organ ved tvisteløsning i valgrelaterte saker for å oppfylle internasjonale standarder og krav.[696] Mangelen på dette gjør at det ikke gis maks poeng på denne indikatoren.

ANSVARLIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad må de valgadministrative organene rapportere om, og stå til ansvar for, sine handlinger i praksis?

Poeng: 100

Det er generelt få klagesaker i forbindelse med gjennomføringen av norske valg og valgordningen har, som allerede nevnt, høy grad av tillit i befolkningen.

695 Retstidende 1962, s 571, gjengitt i Ot.prp. 45 (2001–2002:237).

696 Eikemo (2004), OSSE og Venezia-kommisjonen (2010), Solumsmoen og Vemundvik (2010:19).

Tabellen under viser antall klager som departementet har registrert ved gjennomføringen av de siste fire valgene. Alle klagene går på ganske spesifikke forhold ved gjennomføringen i ett bestemt valglokale, noen ganger i en bestemt kommune. Bakgrunnen for klagene varierer, men det er to ting som går igjen: åpningstider (valglokaler som holdt åpent lenger enn oppsatt tid) og mangler som rokker ved prinsippet om hemmelig valg (typiske eksempler er valgurner som ikke er plombert og stemmeavlukker som ikke er tilstrekkelig skjermet). 11 av de totalt 64 klagene gikk på førstnevnte, mens 15 av klagene gikk på det sistnevnte. Alle klagene har blitt avslått. Her er det viktig å nevne at departementet kun kan gi klager medhold dersom det kan antas at feilen har ført til endring i mandatfordelingen mellom listene og som det ikke er mulig å rette, jf. valgloven kap. 13. At en klage peker på kritikkverdige forhold er med andre ord ikke tilstrekkelig for å få medhold.

TABELL 6.1 OVERSIKT OVER ANTALL KLAGER OG UTFALL VED DE SISTE FIRE VALGENE I NORGE.[697]

	Kommune- og fylkestingsvalget '03	Stortingsvalget '05	Kommune- og fylkestingsvalget '07	Stortingsvalget '09
Antall klager	28	13	19	4
Utfall	Alle avslått	Alle avslått	16 avslag, tre med annet utfall[699]	Alle avslått

Som nevnt tidligere er det reist kritikk mot at de eksisterende klageordningene formelt sett ikke er tilstrekkelig uavhengige, men denne studien har ikke funnet faktiske eksempler på at de formelle begrensningene i dagens klageordninger har utgjort et problem i praksis.[699] Derfor gis indikatoren maks poeng selv om det er svakheter i den formelle organiseringen.

697 Jf. e-post av 25.08.11 fra KRD.

698 En klage gikk på at det ikke var blitt opplyst i lokalavisa om at innvandrere med tre års botid i Norge kunne stemme – kommunen beklaget dette. En klage gikk på at et bestemt valglokale ikke var livssynsnøytralt (valglokale var et bedehus) – innspillet ble tatt til vurdering ved gjennomgangen av valget. En klage gikk på at noen partier ikke ble invitert til debatt før skolevalget – klagen ble videresendt til Utdanningsdirektoratet, da klagen ikke gikk på forhold ved selve valgordningen.

699 En mulig innvending til dette er at vi ikke vet hvordan situasjonen ville vært med en annen formell organisering av klageordningen, og at det i teorien kan tenkes at antallet klager ville vært et annet med en annen organisering.

INTEGRITET (LOV)

I hvilken grad finnes det mekanismer som sikrer integriteten til de valgadministrative organene?

Poeng: 100

Valgloven gir utstrakt lovstyring av prosedyrene for gjennomføringen lokalt, noe som bidrar til å redusere risikoen for at de lokale valgadministrative organene utformer ordninger som er i strid med gjeldende lovverk.[700] Videre gjelder i utgangspunktet forvaltningslovens bestemmelser for saksbehandling av offentlige dokumenter og offentlighetslovens bestemmelser om offentlighet av forvaltningens saksdokumenter.[701] Kommunelovens regler om saksbehandling i faste utvalg gjelder tilsvarende for valgstyret/fylkesvalgstyret, hvilket blant annet innebærer at alle valgstyrets møter i utgangspunktet er åpne.

INTEGRITET (PRAKSIS)

I hvilken grad er de valgadministrative organenes integritet sikret i praksis?

Poeng: 100

Departementet bruker mye tid og ressurser på rådgivning og veiledning til kommunene. Det samme gjør fylkesmennene. Dette skjer både i form av kurs og konferanser, samt korrespondanse på telefon og e-post. Fylkesmennene arrangerte i perioden april–juni (2011) 16 valgkonferanser hvor de ga kommunene råd og veiledning vedrørende gjennomføringen av kommunevalget høsten 2011. Det har også blitt opprettet noe som heter *Valgforum*, som er et medlemsforum for valgadministrasjonen i norske kommuner og fylkeskommuner. Forumet er et sted for erfaringsutveksling samt for å få råd om gjennomføring av valg. KRD benytter forumet som kompetanseorgan for opplæring av kommuner og fylkeskommuner.

Departementet har også etablert en tilskuddsordning hvor siktemålet er å øke kunnskapen om valg og/eller å øke valgdeltakelsen. Ved kommune- og fylkestingsvalget høsten 2011 fordelte departementet fem millioner kroner til 24 organisasjoner. Omfanget av tilskuddsordninger er noe KRD tar stilling til hvert år, og ifølge departementet er det stor sannsynlighet for at dagens ordning videreføres.[702]

700 Solumsmoen og Vemundvik (2010:19).

701 Se s. 118–119 i *Valghåndboka*.

702 Intervju med Riise, 08.08.11.

ROLLE

KAMPANJEREGULERING

Regulerer de valgadministrative organene parti- og kandidatfinansiering på en effektiv måte?

Poeng: –

Spørsmålet er ikke relevant for Norge. Partiene får statlig partistøtte, men støtten er ikke knyttet til noen bestemte aktiviteter. Se for øvrig kapitlet om Politiske partier for nærmere beskrivelse av hvordan partifinansieringen fungerer og blir kontrollert og fulgt opp.

ADMINISTRERING AV VALG

Klarer de valgadministrative organene å sikre og ivareta valgenes legitimitet gjennom valgprosessen?

Poeng: 100

Den norske valgordningen og de tilliggende valgorganer nyter stor grad av tillit i befolkningen og blant partiene, også de små, noe som er en klar indikasjon på at organene som styrer og administrerer valgordningen klarer å sikre og ivareta valgenes legitimitet.

Selv om den norske valgordningen og de organene som administrerer valggjennomføringen har høy legitimitet i befolkningen og blant partiene, er det i tidligere avsnitt vist at det er grunn til å stille spørsmål ved sider ved dagens formelle organisering. Det gjelder særlig to forhold: spørsmålet om ansvars- og rollefordelingen mellom den politiske ledelsen og det sentrale valgadministrative organet er godt nok regulert, og begrensningene i klageorganenes uavhengighet. De to forholdene har medført poengtrekk på to andre indikatorer og medfører derfor ikke trekk her.

OSSE observerte gjennomføringen av det norske stortingsvalget i 2009. Rapporten trakk frem en rekke styrker ved det norske systemet, men kom også med noen kritiske merknader. De to alvorligste er allerede nevnt, men OSSE påpekte også enkelte mindre forhold ved den tekniske gjennomføringen som var uheldig, som for eksempel at valgurnene ikke var forseglet under selve valggjennomføringen.[703] Kritiske merknader har også kommet tidligere når internasjonale valgobservatører har vært her i forbindelse med valggjennomføring – for eksempel at det tidligere ikke stiltes krav til velgerne om at de måtte legitimere seg i valglokalet og at

703 OSSE (2009).

listekandidater kunne (til og med 2011) være valgbare til stemmestyrene. Det kan virke rart at norske myndigheter ikke har sett disse problematiske aspektene selv. Her må det legges til at norske myndigheter alltid tar i mot internasjonale valgobservatører og at myndighetene i all hovedsak etterfølger de anbefalinger som de internasjonale valgobservatørene kommer med. Men det ovennevnte kan fungere som et eksempel på viktigheten av at også institusjoner som nyter høy grad av legitimitet i befolkningen med jevne mellomrom er gjenstand for ekstern vurdering.

7. Stortingets ombudsmann for forvaltningen

7. Stortingets ombudsmann for forvaltningen[704]

SAMMENDRAG

Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)[705] skal kontrollere forvaltningen – herunder staten, fylkeskommunen og kommunen – på bakgrunn av klager han mottar fra befolkningen. Klagebehandlingen er gratis, og Sivilombudsmannen har potensielt en viktig funksjon og rolle i å ivareta borgernes rettssikkerhet i møte med forvaltningen. Sivilombudsmannen har stor tillit i Stortinget, herunder kontroll- og konstitusjonskomiteen, og institusjonens uavhengighet er godt sikret i lovverket og i praksis. Sivilombudsmannen besitter ikke noen sanksjonsmidler, men hans uttalelser blir som regel fulgt av forvaltningen. Det kan synes som om befolkningens kjennskap til Sivilombudsmannens funksjon og rolle er begrenset. Den sittende Sivilombudsmannen deler denne oppfatningen. Det samme gjør Stortinget, som ved kontroll- og konstitusjonskomiteen har forutsatt at arbeidet med å informere og opplyse om Sivilombudsmannens virksomhet intensiveres, uten å konkretisere hvem sitt ansvar det er.

704 Det finnes generelt lite studier, forskning, utredninger og lignende som omhandler sivilombudsmannens virksomhet. Derfor bygger dette kapitlet på et noe begrenset dokumentasjonsmateriale.

705 Det finnes også andre ombud i Norge: Ombudsmannen for forsvaret, Forbrukerombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet. Disse faller utenfor rammene for denne studien.

Tabellen under viser samlet poengsum for Sivilombudsmannen. De kvalitative vurderingene som ligger til grunn for poenggivningen for hver enkelt indikator gis i de påfølgende sidene.

Stortingets ombudsmann Samlet poengsum: 92/100			
	Indikator	**Lov**	**Praksis**
Kapasitet **100**/100	Ressurser	-*	100
	Uavhengighet	100	100
Styring og ledelse **100**/100	Åpenhet og innsyn	100	100
	Ansvarlighet	100	100
	Integritetsmekanismer	100	100
Rolle **75**/100	Etterforskning	75	
	Fremming av god praksis	_[707]	

*inngår ikke i vurderingen av Stortingets ombudsmann.

STRUKTUR OG ORGANISERING

Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) utnevnes av Stortinget og har som oppgave å kontrollere forvaltningen. Kontrollen utføres på grunnlag av klager fra borgerne om urett og feil som måtte være gjort av offentlig forvaltning. Sivilombudsmannen behandler klager som gjelder både statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning. I tillegg skal sivilombudsmannen bidra til at menneskerettighetene blir respektert. Sivilombudsmannen kan også ta opp saker av eget tiltak. Det er gratis å klage til sivilombudsmannen.

Sivilombudsmannen har en helt spesiell plassering i vårt parlamentariske system og lar seg vanskelig plassere i forhold til den tradisjonelle maktfordelingslæren. Han er verken forvaltningsmyndighet, dømmende myndighet, lovgivende myndighet eller et parlamentarisk kontrollorgan, men tar opp i seg funksjoner fra alle fire områder.[707] I et komparativt perspektiv anses den norske sivilombudsmannen som et eksempel på "Basic Model", også kalt "Classical Model".[708]

Sivilombudsmannens rolle og oppgaver følger av Grunnlovens § 75 l, lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) av 22. juni 1962

706 Ikke satt poeng for denne indikatoren da spørsmålet omhandler oppgaver som ikke ligger i ombudsmannens oppgaveportefølje etter ombudsmannsloven.

707 Ingebrigtsen (2007:5).

708 Kucsko-Stadlmayer (2008:61–62).

nr. 8 og instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmann-sinstruksen) av 19. februar 1980 nr. 9862.

KAPASITET

RESSURSER (PRAKSIS)

I hvilken grad har Sivilombudsmannen tilstrekkelig med ressurser til å utføre sine oppgaver og plikter i praksis?

Poeng: 100

Sivilombudsmannen har tilstrekkelig med ressurser til å utføre sine oppgaver og plikter.

Dagens sivilombudsmann opplever at Stortinget gir de økonomiske midler det er behov for.[709] Representanten for kontroll- og konstitusjonskomiteen gir også uttrykk for at Sivilombudsmannen stort sett får oppfylt sine ønsker når det gjelder budsjett.[710] En analyse av komiteens behandling av saker fra Sivilombudsmannen i perioden 1993–2005 viste at politikerne i komiteen overgikk hverandre i å "rose ombudsmannens innsats, oppfordre til økt aktivitet og understreke at institusjonen må ha tilstrekkelig med ressurser.[711]

Sivilombudsmannen har hatt følgende budsjettildeling fra Stortinget de siste fire årene (oppgitt i NOK): 2008: 39,0 millioner; 2009: 42,3 millioner; 2010: 47,3 millioner; 2011: 49,9 millioner.[712] Sivilombudsmannen har økt sin bemanning med ni personer på de siste ni årene og hadde per 31. desember 2010 totalt 46 ansatte, hvorav 10 er administrativt ansatt. Som følge av økt sakstilfang er kontoret sårbart ved sykdom og i forbindelse med overgang til andre stillinger og nytilsettinger.[713]

UAVHENGIGHET (LOV)

I hvilken grad er Sivilombudsmannen uavhengig ved lov?

Poeng: 100

709 Intervju med Fliflet, 28.06.11.
710 Intervju med Foss, 16.06.11.
711 Ingebrigtsen (2007:68).
712 E-post fra ombudsmannens administrasjon av 27. mai 2011.
713 Dokument 4 (2010–2011:20).

Sivilombudsmannens uavhengighet kommer klart til uttrykk i lovverket.

I Grunnloven stilles det krav om at Sivilombudsmannen "ikke er medlem av Stortinget" (§ 75 l[714]), mens ombudsmannsloven sier at Sivilombudsmannen "[utfører] sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget" (§ 2), innenfor de generelle rammene i ombudsmannsinstruksen som fastsettes av Stortinget.[715] Sivilombudsmannen kan ta saker opp til behandling "etter klage eller av eget tiltak" (§ 5) og det er opp til Sivilombudsmannen å avgjøre "om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling" (§ 6). Videre skal Sivilombudsmannen "personlig ta standpunkt i alle saker" (instruksens § 9). Loven går med andre ord langt hva gjelder Sivilombudsmannens uavhengighet, ikke bare understrekes Sivilombudsmannens uavhengighet som et uavhengig organ, men Sivilombudsmannen tillegges et personlig skjønn i valg, og definering, av egne oppgaver.[716] Sivilombudsmannen kan uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde, herunder gjøre oppmerksom på mangler ved lover, regelverk og myndighetspraksis. Når det gjelder skjønnsmessige forvaltningsavgjørelser, har Sivilombudsmannen bare begrenset adgang til å uttale kritikk. Sivilombudsmannen kan ikke selv treffe bindende avgjørelser eller omgjøre avgjørelser truffet av forvaltningen. Han kan heller ikke gi rettslig bindende instrukser til myndighetene (§ 10).

Om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling avgjøres av Sivilombudsmannen (§ 6). I det ligger at dette domenet er eksklusivt for Sivilombudsmannen. Med andre ord er det ikke meningen at domstolene skal kunne overprøve Sivilombudsmannens vurdering. Hvis en sak Sivilombudsmannen har avslått å behandle bringes inn for en domstol, vil det være forvaltningens saksforhold domstolen må ta stilling til – ikke Sivilombudsmannens behandling av saken. I praksis har det skjedd svært sjelden at en sak Sivilombudsmannen har avslått har blitt bragt inn for domstolene.[717]

Sivilombudsmannen velges av Stortinget, etter hvert stortingsvalg, for en periode på fire år, men kan bli fratatt vervet dersom minst to tredjedeler av de stemmende i Stortinget stemmer for det. [718] Vedtaket kan ikke påklages. Sivilombudsmannen selv kan ikke inneha andre stillinger eller verv uten samtykke fra Stortinget (§ 13). Dersom Stortingets presidentskap finner at Sivilombudsmannen skal anses som

714 Den parlamentariske ombudsmannsordningen ble grunnlovsfestet i 1995.

715 Når ikke annet er angitt henviser opplistede lovparagrafer til sivilombudsmannsloven.

716 Av effektivitetshensyn kan Sivilombudsmannen nå, i nyere tid, gi bestemte medarbeidere fullmakt til å avslutte saker som det er klart at må avvises (§ 9). Se også Fliflet (1993:33).

717 Intervju med Fliflet, 28.06.11.

718 For at avstemmingen skal være gyldig, kreves det at minst halvparten av Stortingets representanter deltar i avstemmingen.

inhabil ved behandlingen av en sak, velger det en setteombudsmann til å behandle saken. For å kunne bli valgt som Sivilombudsmann må en oppfylle vilkårene for å være høyesterettsdommer (§ 1).

Sivilombudsmannens lønn fastsettes av Stortinget eller den det gir fullmakt (§ 13), mens pensjonen fastsettes ved lov. De øvrige ansattes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling. [719] Personalet ved Sivilombudsmannens kontor tilsettes av Stortingets presidentskap etter Sivilombudsmannens innstilling eller i henhold til Presidentskapets bestemmelse av et tilsettingsråd (§ 14). I praksis er det stillingene som kontorsjef og administrasjonssjef som presidentskapet ansetter, andre stillinger ansettes av Sivilombudsmannen i samråd med et tilsettingsråd. Sivilombudsmannen fastsetter nærmere instruks for sitt personale (instruksens § 10). Det finnes ingen immunitetsbestemmelser for Sivilombudsmannen.

UAVHENGIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad er Sivilombudsmannen uavhengig i praksis?

Poeng: 100

Det følger av ordlyden i loven at Sivilombudsmannen skal ha en svært uavhengig og selvstendig rolle, noe han også har i praksis.

Fra ombudsmannsstillingen ble opprettet i 1962 og frem til i dag har stillingen vært besatt av fire forskjellige personer som alle har blitt enstemmig valgt.[720] Dagens ombudsmann har sittet i stillingen siden 1990. At alle som har innehatt stillingen har blitt gjenvalgt er i seg selv en tillitserklæring, og at dagens ombudsmann har sittet i over 20 år taler for seg.[721]

Det er ikke uvanlig at stortingsrepresentanter kontakter Sivilombudsmannen på vegne av borgere som har henvendt seg til dem, men Sivilombudsmannen har til gode å oppleve noe form for press fra politikere eller forvaltningen. Verken han eller hans forgjengere har blitt avsatt, eller blitt utsatt for trusler om avsettelse eller lignende, mens de har sittet i stillingen.[722] Representanten fra kontroll- og

719 Det har vært praksis i lengre tid, men det er først i mai 2012 dette er blitt formalisert ved at ansatte hos Sivilombudsmannen kommer med i tariffavtalene, og også står nevnt som egen kategori i statens lønnsregulativ.

720 Ingebrigtsen (2007:41).

721 Det kan settes spørsmålstegn ved at samme person kan være ombudsmann i over 20 år fordi det, i prinsippet, kan gjøre institusjonen sårbar ved at vedkommende misbruker sin maktposisjon. På den annen side har det aldri vært fremmet forslag i Stortinget om å avsette dagens ombudsmann, og som allerede nevnt kan Stortinget når som helst avsette Sivilombudsmannen dersom det ønsker det.

722 Ibid.

konstitusjonskomiteen understreket også at Sivilombudsmannen får opptre svært uavhengig av Stortinget, og at det er bred politisk enighet om dette.[723]

Sivilombudsmannen har som sagt ingen selvstendig avgjørelsesmyndighet, men hans henstillinger, merknader og anbefalinger blir som regel fulgt av forvaltningen.[724] En forutsetning er at Sivilombudsmannen til enhver tid har tillit i forvaltningen, og at han grunngir sine standpunkter og tilrådinger på en måte som blir forstått og akseptert. Dette kan være en grunn til at Sivilombudsmannen uttrykker seg med forsiktighet, og oftest overlater til forvaltningen å vurdere konsekvensene av hans rettslige standpunkter. I 2010 var det ett tilfelle hvor Sivilombudsmannen fant grunnlag for å råde klageren til å gå til søksmål.

Ved spørsmål om habilitet er det i praksis opp til Sivilombudsmannen selv å vurdere sin habilitet fra sak til sak. Dersom han mener det kan stilles spørsmål ved hans habilitet, underretter han presidentskapet om dette i brevs form, hvor på det velger en setteombudsmann i den enkelte sak. Ifølge den sittende Sivilombudsmannen skjer det omtrent en til to ganger i året.[725]

Praksis er at Sivilombudsmannens lønn fastsettes av Stortinget ved presidentskapet. Det er fra Stortingets side ikke ønskelig at stillingen som ombudsmann skal være ett ledd i en karriere, og det gis derfor en lønn som anses som konkurransedyktig. Praksis de siste 20 årene har vært at Sivilombudsmannens lønn følger samme trinn som dommere i Høyesterett.

STYRING OG LEDELSE

ÅPENHET OG INNSYN (LOV)

I hvilken grad er det bestemmelser på plass som sikrer at folket/opinionen kan tilegne seg relevant informasjon om relevante aktiviteter og beslutninger fattet av Sivilombudsmannen?

Poeng: 100

Det er tilstrekkelig med innsyn til at offentligheten kan få kjennskap til Sivilombudsmannens aktiviteter og beslutninger. Ombudsmannens dokumenter er i utgangspunktet offentlige med mindre annet følger av taushetsplikt.[726] Det finnes

723 Intervju med Foss, 16.06.11.

724 Dokument 4 (2010–2011:10).

725 Intervju med Fliflet, 28.06.11.

726 Ombudsmannens taushetsplikt er vidtrekkende (se Integritetsmekanismer (lov)).

dog noen unntak:

- Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det.
- Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.
- Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Sivilombudsmannen og som gjelder Sivilombudsmannens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet (Sivilombudsmanninstruksen § 11).

Reglene for innsyn bygger på de samme prinsipper som gjelder for forvaltningen, men den første av de ovennevnte unntaksbestemmelsene er spesiell for Sivilombudsmannen. En finner ikke noen lignende unntaksbestemmelse for forvaltningen. Unntaksbestemmelsen er begrunnet i Sivilombudsmannens særegne rolle, herunder å kontrollere forvaltningens praktisering av offentleglova. Den sittende Sivilombudsmannen viser til at det ville være upassende om Sivilombudsmannens kritikk av offentleglova fikk direkte innvirkning på Sivilombudsmannens egen virksomhet. Sivilombudsmannen har andre hensyn å ta sammenlignet med forvaltningen.[727] I tillegg er forvaltningsdokumenter som oversendes Sivilombudsmannen ikke tilgjengelige for offentligheten, da de ikke regnes som Sivilombudsmannens saksdokumenter. Dette innebærer at befolkningen i ordets forstand ikke har fullt innsyn i Sivilombudsmannens virksomhet, men dette må ses i sammenheng med Sivilombudsmannens vide innsynsrett overfor forvaltningen.

ÅPENHET OG INNSYN (PRAKSIS)

I hvilken grad er det gjennomsiktighet i Sivilombudsmannens aktiviteter og beslutningsprosesser i praksis?

Poeng: 100

Sivilombudsmannen har egen nettside hvor man har tilgang til alle årlige meldinger til Stortinget (*Dokument 4*), særskilte meldinger til Stortinget hvor Sivilombudsmannen orienterer om noen av undersøkelsene som er iverksatt etter eget tiltak, de uttalelser Sivilombudsmannen har gitt i forbindelse med behandling av egne saker som han mener er av offentlig interesse, og en offentlig journal som inneholder offentlig tilgjengelige opplysninger om dokumenter som er sendt til eller fra Sivilombudsmannen. Av sikkerhetsmessige årsaker er ikke journalen tilgjengelig mer enn ti dager etter at den er lagt ut.

De årlige meldingene – *Dokument 4* – inneholder blant annet statistikk som viser

727 Intervju med Fliflet, 28.06.11.

antall klagesaker og forespørsler, sakenes utfall, saksbehandlingstid og sakene fordelt etter forvaltningsorgan og geografisk område.

Under behandlingen av klagesaker holder Sivilombudsmannen klageren orientert underveis i form av brev med informasjon. Det gjelder også dersom Sivilombudsmannen velger å gjøre noen undersøkelser og ber forvaltningen om ytterligere opplysninger.[728]

ANSVARLIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som skal sikre at Sivilombudsmannen må rapportere om, og stå til ansvar, for sine handlinger?

Poeng: 100

Sivilombudsmannen er Stortingets kontrollorgan, utnevnes av Stortinget og står til ansvar overfor Stortinget. Sivilombudsmannen skal årlig rapportere til Stortinget om sin virksomhet det foregående år – *Dokument 4*. Den årlige meldingen skal avgis innen 1. april hvert år og skal inneholde oversikt over behandlingen av de enkeltsaker som Sivilombudsmannen mener har alminnelig interesse, og nevne de tilfeller der han har gjort oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis eller har gitt særskilt melding. I omtalen av saker hvor Sivilombudsmannen har kommet med kritikk skal omtalen også inneholde et referat av hva vedkommende forvaltningsorgan eller tjenestemann har uttalt om klagen. I tillegg skal det orienteres om arbeidet med å kontrollere at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene (instruksens § 12).

Det er Riksrevisjonen som kontrollerer Sivilombudsmannens regnskap, noe som følger av Riksrevisjonslovens § 9.[729]

ANSVARLIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad må Sivilombudsmannen rapportere om og stå til ansvar for sine handlinger i praksis?

Poeng: 100

Representanten for kontroll- og konstitusjonskomiteen oppgir å være godt fornøyd med Sivilombudsmannens rapportering til Stortinget.[730] Det samme kommer til uttrykk når en ser på komiteens seneste års behandling av Sivilombudsmannens

728 Dokument 4 (2010–2011:11).

729 E-post av 1. september 2011.

730 Intervju med Foss, 16.06.11.

årsmeldinger.[731] Årsmeldingene er alltid gjenstand for diskusjon i komiteen, men omfanget varierer noe fra år til år.

De årlige meldingene gis i tide og inneholder:
- en orientering om arbeidet og saksbehandlingen ved institusjonen, inkl. administrative forhold
- statistiske opplysninger om saksfordelingen og saksbehandlingen
- en gjengivelse av alle sakene hvor det er påvist mangler ved lover, forskrifter eller forvaltningspraksis
- oversikt over saker av alminnelig interesse fra meldingsåret
- en vurdering av hva som er problemene som går igjen i forvaltningens behandling av borgerne[732]
- opplysninger om personalet, kontorets organisering og saksområdene fordelt på avdelingene
- en oversikt over møter og besøk som fant sted i meldingsåret

Sivilombudsmannens regnskap føres av Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Dette er gjort som en praktisk løsning for å avlaste Sivilombudsmannens administrasjon som er av begrenset størrelse.[733] Stortinget utnevner en revisor som gjennomgår regnskapet.[734]

Det finnes ingen instans som kan overprøve Sivilombudsmannens beslutninger. Det hender klagere som har fått avslag hos Sivilombudsmannen henvender seg til Stortinget. De får da beskjed om at Stortinget ikke legger seg opp i Sivilombudsmannens arbeid.[735]

INTEGRITETSMEKANISMER (LOV)

I hvilken grad finnes det mekanismer som sikrer integriteten til Sivilombudsmannen?

Poeng: 100

Ombudsmannsloven[736] har bestemmelser som omhandler de ansattes taushetsplikt (§ 9), ansattes lønn, pensjon og arbeidsvilkår (§13 og 14) samt gir Sivilombudsmannen hjemmel til å fastsette nærmere instruks for sitt personale (§ 2 og instruk-

731 Innst. 391 S. (2010–2011); Innst. 264 S. (2009–2010).

732 Dette punktet er nytt av 2011. Intensjonen er å gi borgerne, og politikerne, en mulighet til å se klagene i sammenheng og å peke på trender i klagetilfanget og andre forhold.

733 Stortinget gjorde det tidligere, men etter at Riksrevisjonen påpekte at det var uheldig, er det endret.

734 Intervju med Foss, 16.06.11.

735 Ingebrigtsen (2007:38).

736 Loven har også bestemmelser om habilitet, omtalt under punktene Uavhengighet (lov) og Uavhengighet (praksis).

sens § 10). Taushetsplikten for ansatte hos Sivilombudsmannen er vidtgående. Den gjelder alle opplysninger av personlig karakter, samt drifts- og forretningshemmeligheter – den gjelder også etter en har sluttet å jobbe hos Sivilombudsmannen. Taushetsplikten gjelder ikke bare overfor offentligheten, men også Stortinget. Dette er viktig, nettopp for å muliggjøre at ombudsmannskontrollen kan gjelde også der forvaltningen jobber i lukkede rom.[737]

Fastsettelse av lønn, pensjon og arbeidsvilkår skjer i henhold til gjeldende avtaler for ansatte i statsstilling. Sivilombudsmannen har utarbeidet egne etiske retningslinjer som blant annet omhandler habilitet, åpenhet og mottak av gaver og lignende. De ansatte skal ikke under noen omstendighet motta gaver eller andre fordeler som kan påvirke deres tjenesteutøvelse. Det samme gjelder for ekstraerverv og bierverv, det skal være full åpenhet om de verv en eventuelt måtte ha. Det gis også eksempler på hva som er å anse som ubetydelige gaver – gaver de ansatte kan ta imot uten at det bryter med de etiske retningslinjene.[738] Sivilombudsmannen har også utarbeidet interne varslingsrutiner som gir informasjon om hva som kan varsles og hvordan det kan varsles. Det oppfordres til å varsle internt til nærmeste leder eller Sivilombudsmannen selv, men en kan også varsle via tillitsvalgt eller verneombud.[739]

INTEGRITETSMEKANISMER (PRAKSIS)

I hvilken grad er Sivilombudsmannens integritet sikret i praksis?

Poeng: 100

Sivilombudsmannen har egne etiske retningslinjer for sine ansatte og interne varslingsrutiner. Begge deler ble nedfelt skriftlig først i 2009. Ved innføringen av de skriftlige etiske retningslinjene var disse, og etikk i videre forstand, et tema på påfølgende kontorseminar. Retningslinjene ble også fulgt opp med gruppesamtaler der søkelyset ble satt på praktiske, etiske utfordringer i den enkeltes arbeid ved Sivilombudsmannens kontor og det ble gjort en gjennomgang for hele kontoret.[740] Alle nyansatte ved Sivilombudsmannens kontor blir tildelt en fadder som har et særskilt ansvar for opplæring og oppfølging av den nyansatte. Blant de tingene som fadderen skal informere om, er de etiske retningslinjene og rutinene for varsling.[741] Mer generelt har Sivilombudsmannen som prinsipp at det alltid skal være minst to personer som vurderer sakene, dette for å sikre en trygg og rettferdig likebehandling i saksbehandlingen.

737 Dokument 4 (2010–2011:13).

738 *Etiske retningslinjer for sivilombudsmannen,* internt dokument mottatt per e-post.

739 *Rutiner for varsling,* internt dokument mottatt per e-post.

740 E-post av 1. september 2011.

741 Ibid.

ROLLE

UNDERSØKELSER

I hvilken grad er Sivilombudsmannen aktiv og effektiv i sin behandling av klager fra befolkningen?

Poeng: 75

Sivilombudsmannen er aktiv og effektiv i sin behandling av klager fra befolkningen, og Sivilombudsmannens merknader tas som regel til følge av forvaltningen. Sivilombudsmannen har i dag en vid innsynsrett i forvaltningen, det er kun regjeringsnotatene han ikke kan få innsyn i. Det er grunn til å tro at befolkningens kjennskap til Sivilombudsmannen kan bedres. Videre virker det å herske uklarhet om hvem sitt ansvar det er.

Den sittende Sivilombudsmannen er videre aktiv i den forstand at han har lagt til grunn en vid tolkning for hva som kan forstås med "feil og mangler" i lovverket, og hvorvidt kommunalt eide selskaper er å anse som en del av den kommunale forvaltning og følgelig faller inn under Sivilombudsmannens arbeidsområde.[742]

Antall klagesaker og forespørsler som Sivilombudsmannen har mottatt fra borgerne har økt jevnt siden 2007. I samme periode har det vært en tilnærmet balanse mellom antall nye saker og antall avsluttede saker.[743] De siste tre årene (2008–2010) har saksbehandlingstiden for avviste saker variert mellom 15 og 18 dager. For saker som er avsluttet uten å ha vært tatt opp med forvaltningen har den vært fra 39 til 41 dager, mens behandlingstiden for saker som er avsluttet etter å ha vært tatt opp med forvaltningen har variert mellom 170 (2010) og 203 dager (2008).[744] Den økende saksmengden er hovedsakelig saker som har blitt avvist, noe som er en mulig forklaring på at den økende saksmengden ikke har medført særlig økning i saksbehandlingstiden.[745] Det bør også legges til at Sivilombudsmannen har lagt godt til rette for at det skal være en lav terskel for å klage. På nettsiden finnes et interaktivt klageskjema, og det er laget informasjonssider på tysk, fransk, polsk, spansk, russisk, urdu, arabisk og kinesisk. Videre er det slik at det er mulig å ringe Sivilombudsmannen for å få råd og veiledning dersom en synes det er vanskelig å forfatte en klage.

742 Ingebrigtsen (2007:79); intervju med Fliflet, 28.06.11.

743 Dokument 4 (2010–2011:21).

744 Dokument 4 (2010–2011:13).

745 I 2010 var antallet 2959 sammenlignet med 2126 saker i 2007, noe som tilsvarer en økning på 39 prosent. Imidlertid har antall avviste saker økt omtrent proporsjonalt, mens økningen i antall realitetsbehandlede saker ikke er like stor.

De siste årene har det variert noe hvor mange saker Sivilombudsmannen har tatt opp etter eget tiltak. I 2010 var tallet 35, mens det de fire foregående årene var henholdsvis 25[746], 23[747], 41 og 40[748]. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ytret i en komiteinnstilling våren 2010 ønske om at Sivilombudsmannen vurderte muligheten for å iverksette flere systematiske undersøkelser (saker tatt opp etter eget tiltak).[749] Det er i seg selv en indikasjon på at Stortinget er fornøyd med kvaliteten på de undersøkelser Sivilombudsmannen har iverksatt etter eget tiltak. Sivilombudsmannen var forbeholden i sitt svar til komiteens ønske på dette punkt. Han viste til at denne typen undersøkelser er ressurskrevende, samt at det økende omfanget av tilsyns- og kontrollordninger i forvaltningen og etableringen av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon tilsier at forvaltningens egne systematiske undersøkelser samt kontrollen av den har økt de siste årene.[750]

Den sittende Sivilombudsmannen har inntrykk av at befolkningens og offentlighetens kjennskap til institusjonen varierer. Funn fra Synnovates årlige profilundersøkelser kan underbygge påstanden. På spørsmål om respondentenes totalinntrykk av Sivilombudsmannen, er det 63,9 prosent som har svart "verken godt eller dårlig totalinntrykk". En mulig tolkning er at respondentene svarer slik fordi de ikke har kjennskap til Sivilombudsmannen.[751] Sivilombudsmannen prøver så langt som mulig å være imøtekommende overfor media og andre. Han har en viktig rolle i samfunnet, og følgelig er det viktig at så mange som mulig kjenner til Sivilombudsmannen. Men aktiv markedsføring kan skape urimelige forventninger i befolkningen til hva slags hjelp og bistand Sivilombudsmannen kan gi. Dilemmaet innebærer en utfordring med tanke på å øke folks bevissthet om, og kjennskap til, Sivilombudsmannen og hans rolle. Stortinget har også understreket viktigheten av at befolkningen har kjennskap til ordningen, og forutsatt at informasjonen om den intensiveres uten å spesifisere dette nærmere.[752] På bakgrunn av forventningspresset og rollen Sivilombudsmannen har, er nåværende Sivilombudsmann av den oppfatning at det vil være best om andre påtok seg oppgaven å markedsføre Sivilombudsmannens arbeid.[753][1]

746 Innst. 391 S (2010–2011:21).
747 Dokument 4 (2008–2009:14).
748 Dokument 4 (2007–2008:20).
749 Innst. 264 S (2009–2010:12).
750 Innst. 391 S (2010–2011:21).
751 Strype (2010:30).
752 Innst. 391 S (2010–2011:17).
753 [1] Intervju med Fliflet, 28.06.11.

Det er per i dag én begrensning i Sivilombudsmannens innsynsrett.[754] Forvaltningen har vært tilbakeholden med å gi Sivilombudsmannen innsyn i regjeringsnotater, noe den sittende Sivilombudsmannen mener han burde ha rett til.[755] I behandling av klagesaker er det viktig at Sivilombudsmannen har fullt innsyn i hva som ligger til grunn for forvaltningens avgjørelser, for å få et best mulig vurderingsgrunnlag. Sivilombudsmannen har taushetsplikt overfor Stortinget, med andre ord er det ingen fare for at Stortinget vil få kjennskap til interne forhold i regjeringen mot regjeringens vilje, selv om Sivilombudsmannen skulle gis innsyn i regjeringsnotatene. Denne studien ser derfor ingen tungtveiende grunner til hvorfor Sivilombudsmannens innsynsrett ikke skal gjelde for regjeringsnotatene.

FREMMING AV GOD PRAKSIS

I hvilken grad er Sivilombudsmannen aktiv og effektiv når det gjelder å øke oppmerksomheten innad i forvaltningen, og i befolkningen, omkring standarder for etisk atferd?

Poeng: –

Det er ikke gitt poeng på denne indikatoren, da spørsmålet omhandler oppgaver som i utgangspunktet ikke ligger i Sivilombudsmannens oppgaveportefølje etter sivilombudsmannsloven. Sivilombudsmannens oppgave er i utgangspunktet å hindre urett mot borgerne (sivilombudsmannsloven § 3), og han kan blant annet påpeke om en avgjørelse er "klart urimelig, eller klart strir mot god forvaltningspraksis", (sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd). Dette kan i noen grad sies å innebære standarder for etisk adferd, og påpekes i all hovedsak gjennom den løpende behandlingen av konkrete enkeltsaker. Utover å behandle enkeltsaker, enten på bakgrunn av klager fra enkeltpersoner eller i saker som tas opp av eget tiltak, har Sivilombudsmannen ingen aktiv rolle for å fremme standarder for etisk adferd i samfunnet. I dette henseende er det etter Sivilombudsmannens oppfatning mer fruktbart å sammenlikne institusjonen med en domstol enn med for eksempel forvaltningsombudene. Forvaltningsombudene, for eksempel Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), har i større grad en aktiv rolle for å fremme de aktuelle interessene de er satt til å verne om i samfunnet, jf. barneombudsloven § 3 og diskrimineringsombudsloven § 3.[756]

754 Desember 2011 vedtok et enstemmig Storting å oppheve ombudsmannslovens § 7 annet ledd, som ut fra sin ordlyd tilsa at blant annet opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt i utgangspunktet er unntatt fra Ombudsmannens innsynsrett (Dokument 8:161 L (2010–2011)). Bestemmelsen resulterte i at forvaltningen nektet Sivilombudsmannen innsyn ved flere anledninger, men denne potensielle begrensningen er nå fjernet. Det kan legges til at Sivilombudsmannen som regel likevel har fått innsyn, men prosessen kan være tidkrevende. Noen ganger har Sivilombudsmannen vært nødt til å be Stortinget om å pålegge forvaltningen å gi Sivilombudsmannen innsyn for å få gjennomslag. Se for eksempel Dokument 4:2 (2008–2009).

755 Intervju med Fliflet, 28.06.11.

756 E-post av 1. september 2011.

8. Riksrevisjonen

8. Riksrevisjonen

SAMMENDRAG

Riksrevisjonen er Stortingets viktigste kontrollorgan. Den avdekker, gjennom sine revisjoner og kontroller, en rekke kritikkverdige forhold i forvaltningen. Riksrevisjonen er hjemlet i Grunnloven og dens uavhengighet er ettertrykkelig formulert i lovverket – og etterleves i praksis. Revisjonen har et tilfredsstillende budsjett, virker å ha god støtte i Stortinget, og dialogen med departementene og de underliggende organene fremstår som god. Av forbedringspunkter virker det som Riksrevisjonen har en vei å gå på utøvelsen av sin veilederrolle overfor forvaltningen. Det kan stilles spørsmål ved om ikke Riksrevisjonen, som den viktige kontrollinstans den er, burde opprette kontaktpunkter med politiet og andre kontrollinstanser. Per i dag har Riksrevisjonen kun et uformelt samarbeid med Økokrim hvor representanter for de to treffes med ujevne mellomrom.

Tabellen under viser samlet poengsum for Riksrevisjonen. De kvalitative vurderingene som ligger til grunn for poenggivningen for hver enkelt indikator gis i de påfølgende sidene.

Riksrevisjonen **Samlet poengsum: 94**/100			
	Indikator	**Lov**	**Praksis**
Kapasitet **100**/100	Ressurser	-*	100
	Uavhengighet	100	100
Styring og ledelse **100**/100	Åpenhet og innsyn	100	100
	Ansvarlighet	100	100
	Integritetsmekanismer	100	100
Rolle **83**/100	Effektiv regnskapsrevisjon	100	
	Avdekking av upassende atferd	75	
	Forbedret økonomistyring	75	

*inngår ikke i vurderingen av Riksrevisjonen.

STRUKTUR OG ORGANISERING

Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan og ledes av et kollegium på fem riksrevisorer. Riksrevisorene og deres personlige varamedlemmer velges av Stortinget for fire år om gangen. Kollegiet ledes av en av de valgte riksrevisorene på full tid. Vanlig praksis tilsier at partiet med størst oppslutning ved sist stortingsvalg får bestemme hvem som skal lede riksrevisorkollegiet. Riksrevisorene har én stemme hver. Beslutninger fattet av kollegiet krever at minst tre riksrevisorer er enige.

Riksrevisjonen skal gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter kommer inn som planlagt, og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonens rolle og oppgaver følger av Grunnlovens § 75 k, lov om Riksrevisjonen av 7. mai 2004 nr. 21 (riksrevisjonsloven) og instruks om Riksrevisjonens virksomhet av 11. mars 2004 (riksrevisjonsinstruksen). All statlig virksomhet faller inn under Riksrevisjonens kontrollområde.

KAPASITET

RESSURSER (PRAKSIS)

I hvilken grad har Riksrevisjonen tilstrekkelig med ressurser til å utføre sine oppgaver og plikter i praksis?

Poeng: 100

Riksrevisjonen har tilfredsstillende med ressurser.[757] I all hovedsak får Riksrevisjonen de pengene som den ber om fra Stortinget[758], og bevilgningene har økt jevnt de seneste årene (tabell 1). Også når en sammenligner med andre land, virker den norske Riksrevisjonen å ha et romslig budsjett (463,9 millioner NOK i 2011) – til sammenligning har den svenske Riksrevisjon et budsjett på i underkant av 300 millioner SEK.[759] Imidlertid må dette også ses i sammenheng med at det kan være forskjeller mellom Riksrevisjonenes oppgaver og mandat.

757 Oppfatningen deles av alle informantene som er blitt intervjuet i forbindelse med denne søylen: representanten for Riksrevisjonen, et medlem av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite og presidentskap, samt en professor i statsvitenskap med kompetanse på området.

758 Intervju med Foss, 16.06.11.

759 TI-S (2012:241–242).

TABELL 1 STORTINGETS BEVILGNING TIL DRIFTSUTGIFTER FOR RIKSREVISJONEN. 2008–2011.[760]

År	Bevilgning, driftsutgifter
2011	463 900 000
2010	446 700 000
2009	420 400 000
2008	361 800 000

Det er tverrpolitisk enighet om at Riksrevisjonen har en viktig rolle i det norske politiske system[761], og at den derfor bør ha et romslig budsjett. Riksrevisorkollegiet fremmer sitt budsjettforslag overfor Stortinget (§ 8[762]), og det er Stortinget alene som avgjør Riksrevisjonens budsjettramme. Dette er avgjørende for Riksrevisjonens uavhengighet, at Riksrevisjonen ikke står i noe økonomisk avhengighetsforhold til utøvende myndighet eller forvaltningen. Dersom Riksrevisjonen føler behov for mer midler underveis i budsjettåret, kan den be Stortinget om det og den vil da få det, forutsatt at det er et rimelig grunnlag for det. Ifølge medlemmet av kontroll- og konstitusjonskomiteen skjer dette sjelden i praksis.[763] Relevant å nevne i den forbindelse er EOS-utvalget som ba om ekstra bevilgninger vinteren 2010–2011 i forbindelse med granskingen av Treholt-saken, noe presidentskapet, og senere Stortinget i plenum, ga sin tilslutning til.

Ressurssituasjonen på bemanningssiden oppleves som god. Riksrevisjonen har ca. 500 ansatte og er bredt sammensatt med revisorer, jurister, økonomer, samfunnsvitere og flere andre utdanningsretninger. Revisjonen har mange godt kvalifiserte søkere til sine stillinger, og det er også en god faglig bredde i søkermassen. [764] Alle nytilsatte begynner i et toårig opplæringsprogram. Alle ansatte skal hvert år gjennomføre minst 35 timer med arbeidsrelaterte kompetanseutviklingstiltak.[765]

760 Dette er opprinnelig ramme for de enkelte årene og kompensasjon for virkning av sentralt lønnsoppgjør og innvilget overføring av ubrukt bevilgning fra foregående år er ikke med i tallene (e-post fra Riksrevisjonen av 23. juni).

761 Innst. O. nr. 54 (2003–2004:8).

762 Når ikke annet er angitt henviser opplistede lovparagrafer til riksrevisorloven.

763 Intervju med Foss, 16.06.11.

764 Intervju med Hansen, 27.06.11.

765 Dokument 2 (2010–2011:28).

UAVHENGIGHET (LOV)

I hvilken grad er Riksrevisjonen formelt sett uavhengig?

Poeng: 100

Riksrevisjonens uavhengighet fremgår ikke eksplisitt av Grunnloven (§ 75 k), men kommer klart til uttrykk i riksrevisjonsloven hvor det står at "Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres" (§ 2). Det kom også klart frem i forbindelse med arbeidet med nåværende lov at Stortinget og Riksrevisjonen hadde en felles forståelse av at Riksrevisjonen står helt fritt, innenfor rammene gitt av Stortinget, til selv å bestemme hvordan den vil utføre sine revisjonsoppgaver. [766]

Stortinget kan gjennom plenumsvedtak instruere Riksrevisjonen om å gjennomføre "særlige undersøkelser" (§ 9 sjuende ledd), men under lovbehandlingen av bestemmelsen ble det understreket viktigheten av at Stortingets instruksjonsrett brukes med varsomhet. [767] Videre ble det påpekt at det er udiskutabelt at Stortinget i plenum kan gi generelle instrukser om hvordan Riksrevisjonen kan drive sin virksomhet og instruere Riksrevisjonen om å iverksette granskning i enkeltsaker eller særskilte undersøkelser, men at det er opp til Riksrevisjonen å avgjøre hvordan henvendelser fra komiteer og enkeltrepresentanter følges opp. [768]

Riksrevisorene og deres personlige varamedlemmer velges av Stortinget for fire år om gangen. Sammensetningen skal avspeile den parlamentariske situasjonen på Stortinget. Dette er ikke nedfelt i lovs form, men anses som en ubrytelig del av statsskikken.[769] Lederen av kollegiet kan ikke påta seg andre verv uten samtykke fra Stortinget. De øvrige medlemmene i kollegiet skal ikke påta seg andre verv og forpliktelser som "kan komme i konflikt med rollen som riksrevisor". Hvorvidt det gjør det, er det opp til kollegiet å avgjøre (§ 4).

Tilsettingskompetansen når det gjelder ledere i Riksrevisjonen, er lagt til kollegiet (§ 5). Øvrige tjenestemenn tilsettes av et tilsettingsråd. Alle søkere til, og ansatte i, Riksrevisjonen har de samme rettigheter og stillingsvern som i staten ellers (tjenestemannsloven § 1). Det finnes ingen særskilte immunitetsbestemmelser for ansatte i Riksrevisjonen.

766 Lov og instruks om Riksrevisjonen – med kommentarer (2004:8).

767 Dok 14 (2002–2003:63).

768 Innst. O. nr. 54 (2003–2004:9).

769 Dok 14 (2002–2003:64).

UAVHENGIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad er Riksrevisjonen, i praksis, fri for eksternt press i utøvelsen av sitt virke?

Poeng: 100

Riksrevisjonens lovfestede funksjon som uavhengig kontrollorgan etterleves i praksis.

Representanten for henholdsvis Stortingets presidentskap og Riksrevisjonen er begge av den oppfatning at Riksrevisjonen skal være et uavhengig organ, ikke et utøvende organ for Stortinget. Derfor er Stortinget i praksis restriktive med å benytte seg av sin instruksjonsrett overfor Riksrevisjonen.[770] Riksrevisjonen opplyser at en må helt tilbake til 2005 for å finne siste eksempel på at instruksjonsretten ble brukt. [771]

Utnevningen av nye medlemmer til kollegiet gjøres etter forslag fra Stortingets presidentskap, som i sin tur har konferert med de ulike partiene for å få inn forslag. For utnevningene gjelder forholdsmessighetsprinsippet og sirkulasjonsprinsippet – det skal gå på rundgang blant de små partiene hvem som kan ha et medlem i kollegiet, noe som også er vanlig praksis.[772] Siden 1981 har Riksrevisjonen hatt tre forskjellige ledere[773], alle utskiftingene har skjedd i forbindelse med stortingsvalg. Når det gjelder resten av kollegiet finnes det ikke eksempler fra nyere tid på at medlemmer har blitt avsatt mot sin vilje.[774] Det er etablert praksis at spørsmål om habilitet diskuteres og vurderes fra sak til sak, og det hender at ett eller flere av medlemmene fratrer i behandlingen av enkeltsaker på grunn av manglende habilitet.[775]

Riksrevisjonen opplever å ha en god dialog med sentralforvaltningen.[776] Videre tyder brukerundersøkelsene på at sentralforvaltningen i hovedsak er av samme oppfatning.[777]

---

770 Intervju med Foss, 16.06.11, intervju med Hansen, 27.06.11.

771 I 2005 ba Stortinget Riksrevisjonen om å legge frem resultatet av revisjonen av regnskapet for 2004 for Forsvarsdepartementet (Forsvaret) på våren i stedet for på høsten fordi Stortinget var i tvil om den økonomiske styringen i departementet var god nok. I tillegg ble Riksrevisjonen bedt om å undersøke Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og utarbeide en vurdering av sporbarheten i de faglige tilrådinger som gis. Se Innst. S. nr. 145 (2004–2005) pkt. 5 og 14.

772 Intervju med Foss, 16.06.11. Se også Dok 14 (2002–2003:63).

773 Petter Furberg (1981–1990), Bjarne Mørk Eidem (1990–2005), Jørgen Kosmo (2005–d.d.).

774 Intervju med Hansen, 27.06.11.

775 Ibid.

776 Ibid.

777 Dokument 2 (2010–2011:9).

STYRING OG LEDELSE

ÅPENHET OG INNSYN (LOV)

I hvilken grad er det bestemmelser på plass som sikrer at befolkningen kan tilegne seg relevant informasjon om relevante aktiviteter og beslutninger fattet av Riksrevisjonen?

Poeng: 100

Generelt gjelder at "enhver kan hos Riksrevisjonen gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak når dokumentet er kommet inn til eller er sendt fra Riksrevisjonen" (§ 18 første ledd). Samtidig gjelder prinsippet om "utsatt offentlighet" (§ 18 annet ledd).

Prinsippet om utsatt offentlighet innebærer at saksdokumenter knyttet til saker som Riksrevisjonen har til behandling først er offentlig tilgjengelige når saken er ferdigbehandlet og oversendt til Stortinget. I praksis inntrer retten til innsyn i de saker som ikke oversendes Stortinget fra samme tidspunkt.[778] Intensjonen med bestemmelsen er praktiske hensyn – blant annet å avlaste forvaltningen. Før måtte forvaltningen til tider bruke mye tid på media som laget oppslag på bakgrunn av korrespondansen mellom Riksrevisjonen og forvaltningen, men hvor det i medieoppslagene kunne bli fremstilt som at Riksrevisjonen allerede hadde konkludert. Formålet med slik korrespondanse vil være å få opplyst eller klarlagt saksforhold best mulig før konklusjon trekkes eller eventuell rapport sendes Stortinget.[779] Bestemmelsen var ny da den nye riksrevisorloven ble vedtatt i 2004, og innebærer en begrensning av offentlighetens umiddelbare innsyn. Bestemmelsen skapte debatt i kontroll- og konstitusjonskomiteen, hvor Fremskrittspartiet (Frp) og Sosialistisk Venstreparti (SV) argumenterte imot det som nå er gjeldende lov på dette punkt.[780] Slik denne studien vurderer det, er det viktigste under dette punkt at det er åpenhet om Riksrevisjonens rapporter og dens konklusjoner og Riksrevisjonen gis derfor maks poeng her.

778 Se s. 22 i *Lov og instruks om Riksrevisjonen – med kommentarer, URL:* http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Vedlegg/Lov_og_instruks_om_Riksrevisjonen_med_kommentarer.pdf. Sist besøkt 02.08.11.

779 Intervju med Hansen, 27.06.11.

780 Innst. O. nr. 54 (2003–2004:18–19).

ÅPENHET OG INNSYN (PRAKSIS)

I hvilken grad er det gjennomsiktighet i Riksrevisjonens aktiviteter og beslutninger i praksis?

Poeng: 100

Det er stor grad av åpenhet i Riksrevisjonens virksomhet og arbeid.

Alle Riksrevisjonens rapporter er lett tilgjengelige for offentligheten via deres nettsider hvor en kan laste ned rapportene (en kan også få de tilsendt per post). I tillegg kommer årsrapporter, strategiske planer, resultat fra den årlige brukerundersøkelsen som sendes til et utvalg av alle reviderte virksomheter – alt dette ligger tilgjengelig på revisjonens hjemmesider. På hjemmesiden ligger det også en oppdatert oversikt over hvilke rapporter som nylig er overlevert til Stortinget, og følgelig ikke lenger er unntatt offentlighet. Videre finnes det informasjon om hva Riksrevisjonen jobber med og hvordan den kan kontaktes mv.

Antallet henvendelser om innsyn (innsynskrav) til Riksrevisjonen er nesten halvert de siste tre årene, fra 349 i 2008 til 170 i 2010. Det blir gitt innsyn i omtrent halvparten av tilfellene, mens de resterende henvendelsene ble avslått fordi det gjaldt dokumenter som omfattes av prinsippet om "utsatt offentlighet" (se punktet Åpenhet og innsyn (lov)) eller opplysninger som skal unntas, det vil si forhold av personlig karakter og opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter (§ 15), og sikkerhetsgradert informasjon (§ 16). I løpet av de siste tre årene (2008–2010) har det vært totalt åtte klager på avslag. Kun to av disse har fått medhold.[781] En mulig forklaring på nedgangen i antall henvendelser om innsyn er at media gradvis har gjort seg kjent med prinsippet om utsatt offentlighet, og derfor ikke fremmer like mange innsynskrav som tidligere.[782]

ANSVARLIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som skal sikre at Riksrevisjonen må rapportere om, og stå til ansvar, for sine handlinger?

Poeng: 100

Det er en rekke bestemmelser som sikrer at Riksrevisjonen må rapportere om og stå til ansvar for sine handlinger overfor Stortinget.

Det følger av Grunnloven at Riksrevisjonen skal stå til ansvar overfor Stortinget, ikke utøvende myndighet eller forvaltningen (§ 75 k). Ifølge lov og forskrift om

781 Dokument 2 (2010–2011:25), Dokument 2 (2009–2010:20).

782 E-post fra Hansen, 07.09.11.

Riksrevisjonen skal Riksrevisjonen årlig rapportere til Stortinget om egne aktiviteter og regnskap (Dokument 2), samt resultatene av sin revisjon og kontroll (Dokument 1 og 3). Loven stiller ingen videre formkrav til meldingen om egne aktiviteter og regnskap annet enn at meldingen skal inneholde en "generell oversikt over foregående års aktiviteter og regnskap" (instruksens § 17). Riksrevisjonens regnskap skal revideres av en ekstern revisor oppnevnt av Stortinget (§ 8). Rapporter med resultatene av gjennomført revisjon og kontroll skal sendes til ansvarlig statsråd til uttalelse før de sendes til Stortinget (§ 11). Riksrevisjonen skal årlig oversende rapport – Dokument 1 – til Stortinget om resultatet av regnskapsrevisjonen, forvaltningsrevisjonen, selskapskontrollen, departementenes oppfølging av tidligere saker som ikke er løst på en tilfredsstillende måte, og andre forhold av betydning for en vurdering av departementets totale forvaltning (Forskriftens § 15). Videre skal Riksrevisjonen rapportere fortløpende til Stortinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner – Dokument 3 (instruksens § 16). Loven sier ingenting om når rapportene (Dokument 1–3) må leveres til Stortinget.

ANSVARLIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad må Riksrevisjonen rapportere om og stå til ansvar for sine handlinger i praksis?

Poeng: 100

I praksis må Riksrevisjonen stå til ansvar overfor Stortinget i henhold til lovens rapporteringskrav, og dagens praksis tilsier en tett dialog med de reviderte virksomheter hvor de gis rom for å komme med sine merknader.

Representanten for kontroll- og konstitusjonskomiteen opplever at stortingsrepresentantene virker å være fornøyd med detaljnivået på Riksrevisjonens rapportering til Stortinget om egen virksomhet. Dersom Stortinget ikke skulle være fornøyd, kan det stille skriftlig spørsmål til Riksrevisjonen, eventuelt innkalle Riksrevisjonen til høring. Det varierer hvor mye interesse og diskusjon det blir i Stortinget som følge av rapportene fra Riksrevisjonen, men den generelle tendensen de siste årene har gått i retning av en stadig økende interesse.[783] Det er flere forklaringer på dette. Etter opprettelsen av en egen kontroll- og konstitusjonskomite i Stortinget i 1993 fantes det et organ som har det som en av sine særskilte oppgaver å behandle Riksrevisjonens rapporter. I 1996 ble forvaltningsrevisjon innført, noe som kan antas å være av større interesse for Stortinget enn den tradisjonelle regnskapsrevisjonen. Fra og med 1994 begynte Riksrevisjonen å oversende viktige enkeltsaker som egne rapporter (Dokument 3-serien) som førte til at et titalls revisjonssaker hvert år

783 Intervju med Foss, 16.06.11.

var underlagt separat parlamentarisk behandling, med egen innstilling og debatt.[784]

Stortingets presidentskap velger en ekstern revisor som skal revidere Riksrevisjonens regnskap. Den eksterne revisoren leverer sin revisjonsberetning til presidentskapet. Normalt er det ingen dialog mellom ekstern revisor og presidentskap underveis, men ifølge representanten for Stortingets presidentskap er det svært sjelden at ekstern revisor har noen bemerkninger.[785]

I 2011 var første gang det ble gjennomført en ekstern fagfellevurdering av Riksrevisjonen i sin helhet.[786] Rapporten inneholder funn og anbefalinger samtidig som den peker på områder der Riksrevisjonen har etablert eksempel på god praksis.[787] Riksrevisjonen stiller seg positive til å etablere ekstern fagfellevurdering som en fast rutine på periodisk basis.[788]

Riksrevisjonen legger vekt på å ha kommunikasjon med reviderte virksomheter gjennom hele revisjonsprosessen. Det blir gjennomført kontaktmøte mellom Riksrevisjonen og departementene/virksomhetene der en blant annet gjennomgår revisjonsfunn, risikovurderinger og planer for kommende revisjonsår. Ved oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjekter har revisjonen møte med revidert virksomhet hvor de blant annet blir enige om revisjonskriteriene. I rapporten med funn fra den årlige regnskapsrevisjonen (Dok 1) gjengis departementenes skriftlige svar i sin helhet.

INTEGRITETSMEKANISMER (LOV)

I hvilken grad finnes det mekanismer som sikrer integriteten til Riksrevisjonen?

Poeng: 100

Det er i stor grad bestemmelser på plass som sikrer Riksrevisjonens integritet.

Spørsmålet om de ansattes habilitet er behandlet i loven (§ 19), mens det er en egen bestemmelse som regulerer kollegiets muligheter til å påta seg verv i annen offentlig eller privat virksomhet. Lederen av kollegiet kan ikke gjøre dette uten samtykke fra Stortinget, mens det for de andre kollegiemedlemmene er kollegiet selv som må gjøre en skjønnsmessig vurdering for hvert enkelt tilfelle (§ 4).

784 Dok 14 (2002–2003:61).

785 Intervju med Foss, 16.06.11.

786 Fagfellevurderingen av Riksrevisjonen ble utført av representanter for European Court of Auditors (ECA), samt den finske og den østerrikske Riksrevisjonen.

787 *Peer Review* (2011).

788 Intervju med Hansen, 27.06.11.

Videre har Riksrevisjonen utarbeidet egne etiske retningslinjer som er informative og detaljerte.

Retningslinjene beskriver habilitetsproblematikken og viktigheten av at den behandles på en skikkelig måte. Det er etablert en egen rutine for behandling av spørsmål om habilitet i Riksrevisjonen, og alle medarbeidere i Riksrevisjonen skal undertegne en egen habilitetserklæring. Habilitetsspørsmål skal også være et eget punkt i den årlige medarbeidersamtalen. Videre påpeker retningslinjene at det må være bevissthet ved overgang fra stilling i revidert virksomhet, og det gis relativt detaljerte beskrivelser av hva slags type gaver og andre frynsegoder mv. som de ansatte kan, og ikke kan, motta i (og utenfor) tjenesten. Retningslinjene understreker de ansattes rett til å varsle om interne kritikkverdige forhold. [789] I 2008 ble det utarbeidet egne regler for varsling.[790]

INTEGRITETSMEKANISMER (PRAKSIS)

I hvilken grad er Riksrevisjonens integritet sikret i praksis?

Poeng: 100

Riksrevisjonen har et godt omdømme i befolkningen, og sentralforvaltningen sier seg i hovedsak tilfreds med revisjonen som gjennomføres.

I en kartlegging Opinion AS gjennomførte på oppdrag for Riksrevisjonen, svarte 84 prosent av de spurte at Riksrevisjonen "har høy troverdighet og integritet".[791] I *Reputation Institutes* årlige omdømmeundersøkelse ble Riksrevisjonen rangert som nr. fire av totalt 50 offentlige virksomheter.[792] Dette er en indikasjon på at institusjonen har høy tillit i befolkningen. Den interne varslingsgruppa har ikke mottatt noen varslinger siden den ble opprettet i 2008.[793] Revisjonen bruker årlig ca. fem prosent av ressursene på kompetanseutvikling.[794] Etablert praksis i Riksrevisjonen er at revisorer rekruttert fra forvaltningen aldri sendes ut for å revidere gamle kolleger. I den årlige medarbeidersamtalen er et av punktene hvorvidt den ansatte har hatt verv, oppdrag eller lignende i den mellomliggende perioden som kan påvirke den ansattes habilitet i sitt arbeid. Dette oppdateres årlig, og informasjonen lagres internt.[795]

789 Se *Etiske retningslinjer for Riksrevisjonen,* URL: http://www.Riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/etikk/Sider/etikk.aspx. Sist besøkt 15.06.11.

790 Dokument 2 (2007–2008:19).

791 Ibid:9.

792 Se *Rep Trak Offentlig 2010,* URL: http://www.forbrukerombudet.no/asset/3928/1/3928_1.pdf Sist besøkt 20.06.11.

793 Dokument 2 (2010–2011:28).

794 Ibid:8.

795 Intervju med Hansen, 27.06.11.

Et ankepunkt vedrørende Riksrevisjonens integritet er at det per i dag ikke finnes noen intern mobilitetsordning for de ansatte, noe som er et viktig krav i de internasjonale revisjonsstandardene. Dette kan medføre at ansatte jobber opp mot den samme virksomheten år etter år, noe som kan være uheldig da det kan oppstå spørsmål om revisors uavhengighet i forhold til revidert virksomhet.[796] Nevnte moment vurderes ikke som nok til å forsvare trekk i poeng, og Riksrevisjonen gis derfor maks poeng på dette punkt.

ROLLE

EFFEKTIV REGNSKAPSREVISJON

I hvilken grad gir Riksrevisjonen effektive revisjoner av bruken av offentlige midler (offentlige utgifter/offentlige investeringer)?

Poeng: 100

Riksrevisjonen gir i det store og hele "effective audits of public expenditure", og deres funn og rapporter får mye oppmerksomhet, både i media, blant politikerne og offentligheten forøvrig.

De siste fem årene har ressursfordelingen mellom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll holdt seg relativt stabil. Regnskapsrevisjon har utgjort ca. 70 prosent mens forvaltningsrevisjon og selskapskontroll har utgjort henholdsvis ca. 25 og 5 prosent (se tabell 2).

Tabell 2. Revisjonsinnsatsen fordelt på de ulike revisjonstypene. 2006–2010 (i prosent). [797]

Revisjonstype	2006	2007	2008	2009	2010
Regnskapsrevisjon	73	70	67	67	68
Forvaltningsrevisjon	23	26	29	28	26
Selskapskontroll	4	4	4	5	6

På de årlige brukerundersøkelser hvor representanter fra de reviderte virksomhetene blir spurt om hvordan de oppfatter kvaliteten på revisjonen og dens relevans får revisjonen et gjennomsnittlig resultat på over tre for de fleste spørsmål (maks poeng er 4), noe som er en indikasjon på at de holder god kvalitet.[798] Det er også en rekke eksempler på at Riksrevisjonens rapporter avdekker kritikkverdige forhold i det offentlige. Her er et par eksempler: en gjennomgang av Forsvarets internkon-

796 Se s. 20 i *Peer review* (2011).
797 Dokument 2 (2010–2011:9).
798 Ibid.

troll avdekket blant annet at Forsvaret i 2010 hadde gjort innkjøp for 10,4 milliarder kroner uten å følge egne rutiner som skal sikre forsvarlig internkontroll med at anskaffelser skjer i henhold til gjeldende lover og regler for anskaffelser.[799] For regnskapsåret 2008 fant revisjonen så mange mangler ved Arbeids- og velferdsetatens (NAV) regnskap at revisjonen ikke kunne bekrefte regnskapet – vi snakker om et regnskap som utgjør en tredjedel av statsbudsjettet.[800]

Det er liten tvil om at oppmerksomheten omkring Riksrevisjonen har økt de siste årene.[801] Dels skyldes det de funn som Riksrevisjonen faktisk gjør, men det har også vært noe diskusjon omkring metodikken – dette gjelder først og fremst forvaltningsrevisjon. Peer review-rapporten påpeker at revisjonen ikke alltid beskriver hvordan resultatene – om man har lyktes eller ikke – vurderes opp mot de fastsatte revisjonskriteriene.[802] I brukerundersøkelsen som sendes til de reviderte virksomhetene skårer revisjonen lavest (2,6) på i hvilken grad faktiske forhold blir presentert på en balansert og dekkende måte i forvaltningsrevisjonsrapportene.[803] Representanten for kontroll- og konstitusjonskomiteen gir også uttrykk for at forvaltningsrevisjonsrapportene er mer omdiskutert enn den tradisjonelle regnskapsrevisjonen, samtidig som han påpeker at komiteen som regel er godt fornøyd.[804]

AVDEKKING AV UPASSENDE ATFERD

Oppdager og undersøker Riksrevisjonen upassende atferd av offentlige tjenestemenn?

Poeng: 75

Det følger av loven at Riksrevisjonen gjennom sin revisjon skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil (§ 9). Revisjonen har en vid innsynsrett i forvaltningen. Revidert virksomhet skal gi revisjonen fullt innsyn i egen virksomhet og egne IT-system (§ 12 og 14). Unntatt fra bestemmelsen er regjeringsnotater, dagsordener, protokoller, referater, utkast til regjeringsnotater og håndnotater utarbeidet til statsrådene til saker som står på dagsorden i regjeringskonferansene. Med andre ord er regjeringens konklusjon tilgjengelig for innsyn, mens de forutgående fasene i beslutningsprosessen ikke er tilgjengelig. Om denne begrensningen er

799 Riksrevisjonen (2011a).

800 Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010).

801 Et enkelt søk på Retriever på artikler i papiraviser som inneholdt ordet "riksrevisor" eller "Riksrevisjon" viser dette. I 2010 var antallet artikler 349, i 2008 – 288, i 2006 – 112 og i 2004 – 41.

802 Se s. 9 i *Peer review* (2011).

803 Dokument 2 (2010–2011:9).

804 Intervju med Foss, 16.06.11.

hensiktsmessig er det delte meninger om blant informantene[805], og punktet skapte også diskusjon i forbindelse med behandlingen av lovforslaget.[806]

Riksrevisjonen har per i dag to og en halv stilling til arbeid med misligheter og revisjon som spesialfelt. Det gjelder metodeutvikling, rådgivning, bistand til gjennomføring av revisjoner med mer. I tillegg er det etablert en kompetansegruppe med medarbeidere fra hver av revisjonsavdelingene som foretar forundersøkelsene når det foreligger tips til Riksrevisjonen om mulige misligheter. Kompetansegruppen holder også interne kurs for å bygge opp kompetanse på feltet i organisasjonen. Alle nytilsatte får intern grunnopplæring i revisjon av misligheter.[807]

Revisjonen har også en egen tipskanal på sin hjemmeside. I 2010 mottok Riksrevisjonen 220 tips. Det store flertallet av disse opplever Riksrevisjonen som nyttige og følger dem derfor opp. 30 av tipsene ga grunnlag for egne undersøkelser fordi det fremkom indikasjoner på, eller ble fremsatt mistanker om, misligheter.[808]

Det som av Riksrevisjonen oppleves som en utfordring når det gjelder å avdekke misligheter, er kompetanse – hvordan fange opp og tolke "de røde flaggene" om mulige misligheter gjennom revisjonsarbeidet etc. [809] Et annet forbedringspunkt er etablering av samarbeid med andre kontrollinstanser slik loven gir anledning til (§ 15, fjerde ledd). Per i dag har Riksrevisjonen kun et uformelt samarbeid med Økokrim, ved at dem med ujevne mellomrom har hatt møter hvor revisjonen orienterer generelt om hva den jobber med i forhold til statlig sektor, samt har bedt om rådgivning i saker hvor revisjonen har vært usikker på om en sak den har jobbet med bør avsluttes eller om det bør gjøres ytterligere undersøkelser. Samarbeidet beskrives av representanten for Riksrevisjonen som "ikke særlig omfattende". Riksrevisjonen har også vært i kontakt med enkelte kontrollinstanser for å se på eventuelle samarbeidsmuligheter.[810] Å avdekke upassende atferd blant offentlige tjenestemenn er en krevende oppgave. Det virker som Riksrevisjonen prioriterer dette i sitt arbeid, men det begrensede samarbeidet med andre kontrollinstanser gjør at det ikke gis maks poeng på dette punkt.

805 Representanten for Stortingets presidentskap ser ikke det som noe problem og viser til at det er definert som politiske dokumenter, mens representanten for Riksrevisjonen, og Sivilombudsmannen, er av den oppfatning at det i noen tilfeller ville vært en fordel om de hadde innsyn også i disse dokumentene.

806 Noen vil innvende og vise til at Riksrevisjonen ikke har innsyn i regjeringsnotater mv. (se forrige fotnote). For eksempel ble dette fremholdt av et mindretall da lovforslaget var til behandling (Innst. O. nr. 54 (2003–2004:14–15)).

807 Dokument 2 (2010–2011:15).

808 Ibid.

809 Intervju med Hansen, 27.06.11.

810 Intervju med Hansen, 27.06.11.

FORBEDRET ØKONOMISTYRING

I hvilken grad bidrar Riksrevisjonen til å forbedre forvaltningens økonomistyring?

Poeng: 75

Riksrevisjonen kan bidra til å forbedre forvaltningens økonomistyring gjennom å påpeke avvik og mangler, og ved å gi råd og veiledning.[811] Som angitt tidligere, virker Riksrevisjonens regnskapsrevisjoner i det store og hele å være effektive. Avdekking av mangler og avvik vil kunne bidra til en forbedring av forvaltningens økonomistyring. Tilbakemeldingene fra forvaltningen i de siste års brukerundersøkelser tyder på at forvaltningen i noen grad etterlyser Riksrevisjonen i veiledningsrollen.[812] Peer review-rapporten på sin side etterlyste mer tydelighet når det kom til anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporter og selskapskontrollen.[813] Riksrevisjonen har også blitt kritisert fra flere hold for å fokusere for mye på kontrollperspektivet i sine revisjoner av offentlige styringssystem, og for lite på lærings- og utviklingsperspektivet.[814]

Representanten for Riksrevisjonen tror noe av forklaringen på manglende veiledning kan være en frykt for "å møte seg selv i døra", det vil si at revisor blir gjort medansvarlig for det man senere selv skal revidere. Dels kan det være fordi en ikke vil risikere at veiledningen blir gitt på grunnlag av mangelfulle opplysninger og at det en opprinnelig ga som råd førte til et uheldig resultat, og dels en frykt for at forvaltningen kan komme til å "lene" seg på rådet fra revisor fremfor å gjøre en selvstendig vurdering, hvilket de er forpliktet til å gjøre. Imidlertid bør veiledningsoppgaven være uproblematisk dersom den begrenses til å orientere om gjeldende regler og retningslinjer, og eventuelle veivalg og praksis som det kan være relevant å vurdere. Forvaltningen må uansett ta stilling til hva som skal gjøres og ta ansvar for beslutningene.[815] Per i dag virker det som Riksrevisjonen har et forbedringspotensial i veiledningsrollen, og de ovennevnte forhold gjør at Riksrevisjonen ikke gis maks poeng for denne indikatoren.

811 Riksrevisjonens veiledningsrolle er nedfelt i lovens § 9.

812 Intervju med Hansen, 27.06.11.

813 Se s. 15 i *Peer review* (2011).

814 Andreassen (2011), Killengren (2011).

815 Intervju med Hansen, 27.06.11.

9. Politiske partier

9. Politiske partier

Skrevet av Anders Ravik Jupskås, PhD-stipendiat ved UIO.

SAMMENDRAG

Det norske lovverket og samfunnet for øvrig legger godt til rette for at personer kan drive med politiske aktiviteter innenfor rammen av et politisk parti. Det er svært få kriterier som må tilfredsstilles for å kunne danne et parti og stille til valg i Norge. De politiske partiene i Norge har dessuten meget god og stabil offentlig finansiering. Dette gjelder både partier i posisjon og partier i opposisjon, og den offentlige finansieringen bidrar dermed til effektiv konkurranse mellom partiene. Partienes uavhengige stilling er ikke nedfelt eksplisitt i Grunnloven, men Høyesterett i plenum har antydet at retten til å danne politiske partier i dag følger av konstitusjonell sedvanerett. Det ser ikke ut til å være noen problemer knyttet til offentlig innblanding i interne partipolitiske forhold, og partiene opererer således fritt i det norske samfunnet. Fra og med 2006 har partiene måttet innrapportere sine inntekter til et sentralt register. Et nytt lovutkast som snart skal fremmes for Stortinget vil, dersom det blir vedtatt, gjøre at partiene også må rapportere om sine utgifter, samt opplyse om inntektene i dagene før valget. Det gjenstår å se hvordan de eventuelle lovendringene vil virke i praksis og i hvilken grad partiene vil følge opp de nye retningslinjene. *Partilovnemnda* skal imidlertid få utvidet sitt mandat til å undersøke mulige misligheter nærmere. Når det gjelder partienes interne demokratiske prosesser, er disse godt regulert gjennom partienes egne vedtekter. Representative undersøkelser blant partienes medlemmer tyder også på at interndemokratiet fungerer i praksis. Den norske partifloraen er variert og består i dag av syv partier på Stortinget, samt ytterligere seks partier som fikk mer enn 0,1 prosent av stemmene ved sist valg til Stortinget. Riktignok har de syv partiene som er på Stortinget i dag mistet et betydelig antall medlemmer de siste tjue årene, men de representerer fortsatt flere sosiale grupper. I kommunale og fylkeskommunale organer er dessuten enda flere politiske partier representert. Når det gjelder de politiske partienes fokus på korrupsjonsbekjempelse må det imidlertid bemerkes at flere av de store partiene ikke omtaler dette i særlig grad i sine partiprogrammer, og blant de som gjør det, er det svært få konkrete forslag som presenteres.

Tabellen under viser samlet poengsum for politiske partier. De kvalitative vurderingene som ligger til grunn for poenggivningen for hver enkelt indikator gis på de påfølgende sidene.

Politiske partier Samlet poengsum for søylen: 89/100			
	Indikator	**Lov**	**Praksis**
Kapasitet **100**/100	Ressurser	100	100
	Uavhengighet	100	100
Styring og ledelse **92**/100	Åpenhet og innsyn	75	75
	Ansvarlighet	100	100
	Integritetsmekanismer	100	100
Rolle **75**/100	Interesseaggregering og representasjon	100	
	Anti-korrupsjonsforpliktelse	50	

STRUKTUR OG ORGANISERING

Stortinget blir valgt hvert fjerde år, neste gang i 2013. Kommunestyre og fylkesting blir også valgt hvert fjerde år, neste gang i 2015. Sametinget blir valgt samme år som Stortinget. Det blir valgt av og blant den samiske befolkningen. Ved stortingsvalget i 2009 stilte 25 partier liste i minst ett fylke (valgdistrikt). 12 stilte lister i alle fylker.[816] Syv partier ble valgt inn på Stortinget. 18 partier er registrert i partiregisteret, og har derfor et beskyttet partinavn.[817] Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget 2011 var det 210 partier og grupper som stilte lister.[818] De fleste av de store partiene har hatt en markant nedgang i medlemstallene de siste tjue årene. Mens det tidligere var cirka 15 prosent av befolkning som var medlem av et politisk parti, var andelen sunket til åtte prosent i undersøkelser fra 2001 og 2005.[819] De seneste årene har vi imidlertid sett en liten oppgang for flere av partiene.

Valgordningen i Norge er basert på proporsjonal representasjon, og den nye valgordningen som ble vedtatt i 2003 har ført til at Stortinget er "blitt mer partipolitisk proporsjonal enn tidligere, samtidig som den geografiske fordelingen av mandatene er blitt mer systematisk og ikke like skjev som tidligere".[820] Kort fortalt betyr

816 "25 lister foreslått til stortingsvalget", *NRK.* URL: http://www.nrk.no/nyheter/1.6567196. Sist besøkt 30.11.11.

817 *Partiregisteret.* URL: http://w2.brreg.no/partireg/. Sist besøkt 30.11.11.

818 Se *Kommunal og regionaldepartementets* nettsider. URL: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valg2011/Generell_Statistikk_til_PM_16082011.pdf. Sist besøkt 30.11.11.

819 Allern (2010).

820 Aardal (2010).

det at andelen stemmer i større grad samsvarer med andelen representanter på Stortinget. Likevel er det et faktum at det "ved norske valg har […] forekommet flere tilfeller der et parlamentsflertall ikke reflekterer noe flertall i velgerskaren".[821] I praksis er det ikke mulig å påvirke hvilke personer som velges inn fra den rangerte partilisten.[822]

KAPASITET

RESSURSER (LOV)

I hvilken grad legger lovverket til rette for etablering av politiske partier og partipolitisk virksomhet?

Poeng: 100

Forholdene må sies å være godt tilrettelagt for etableringen av nye partier i Norge. Riktignok er verken forsamlingsfrihet eller foreningsfrihet grunnlovsfestet i Norge, men prinsippene er fullt ut anerkjent i praksis. Høyesterett i plenum har antydet at retten til å danne politiske partier i dag følger av konstitusjonell sedvanerett.[823] Mer konkret i forhold til å stifte et parti, må vi skille mellom å stille til valg på den ene siden, og registrering og beskyttelse av partinavnet på den andre siden. Valgloven angir fem kriterier som må oppfylles for å stille til valg: (1) angivelse av hvilket valg det gjelder; (2) et navn på partiet/listen; (3) angi hvilke kandidater som stiller til valg; (4) det må være underskrevet av minst 500 personer fra det fylket hvor partiet/listen stiller til valg (ved kommunevalg er kravet enda lavere); (5) det må angi navn på en tillitsvalgt og en vararepresentant.[824] Disse fem kriteriene må være oppfylt når fristen for listeforslag går ut drøye fem måneder før valget (eksakt dato er 31. mars), med mindre partiet allerede er registrert i partiregisteret (se neste avsnitt) og oppnådde minst 500 stemmer i ett fylke eller 5 000 stemmer nasjonalt ved forrige valg. For slike partier er det "… tilstrekkelig at listeforslaget er underskrevet av minst to av styremedlemmene i partiets lokalavdeling i det fylket eller den kommunen listen gjelder".[825]

Et politisk parti kan imidlertid også søke om å få registrert partiet i partiregisteret. Kravene til dette er høyere enn kravene for å stille liste ved valg: (1) stiftelsesprotokoll, (2) hvem som er valgt til medlemmer i "partiets utøvende organ", (3) vedtekter som angir hvordan dette organet er valgt og (4) erklæring fra minst 5 000

821 Rasch (2010).

822 Heidar (2008).

823 Se Rt. 1997 s. 1821 (uttalelser på s. 1833 og 1837)

824 Valgloven § 6-1, nr. 2.

825 Valgloven, § 6-3, nr. 1.

stemmeberettigede personer at de ønsker partiet registrert.[826] Disse kravene må sies å være relativt begrensede, selv om 5 000 erklæringer fra stemmeberettigede personer kan være et betydelig hinder på veien mot partiregistrering.[827] I tillegg til de fire ovennevnte kravene, skal ikke partinavnet kunne forveksles med et annet eksisterende parti. Dersom stifterne skulle få avslått sin registreringssøknad kan avgjørelsen påklages til Partilovnemnda, nemdas vedtak kan i sin tur bringes inn for domstolene. Nemnda består av fem medlemmer, hvorav tre representerer de politiske partiene.[828]

Det er ingen lovregulering med hensyn til hvordan partiene organiserer sine valgkampanjer eller hvordan de organiserer sitt interne partidemokrati utover kravet om at ledelsen må være valgt (på en eller annen måte). I likhet med de andre nordiske landene finnes det ingen regulering av hvor mye penger partiene kan bruke på valgkampen.[829] Det er heller ingen føringer med hensyn til den ideologiske plattformen til politiske partier.

RESSURSER (PRAKSIS)

I hvilken grad finnes det finansielle ressurser tilgjengelig for de politiske partiene som muliggjør en effektiv politisk konkurranse?

Poeng: 100

De politiske partiene i Norge mottar en omfattende offentlig partistøtte som muliggjør en effektiv konkurranse om regjeringsmakt mellom partiene. Partistøtte er forbeholdt registrerte politiske partier inkludert underliggende organisasjonsledd.[830] En utredning fra 2004 – Demokratifinanseringsutvalget – bekrefter at "den offentlige partistøtten i Norge er meget sjenerøs i internasjonal sammenheng".[831] I et konkurranseperspektiv er det viktigst at opposisjonspartiene gis mulighet til å utfordre de sittende regjeringspartiene. Norge må sies å oppfylle dette kravet. For eksempel fikk de store opposisjonspartiene på høyresiden (Høyre og Fremskritts-

826 LOV 2005-06-17 nr. 102: Lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven).

827 I Danmark, for eksempel, kreves underskrift fra 1/175 av antall stemmeberettigede ved siste Folketingsvalg, hvilket i 2011 tilsvarte 19 769 underskrifter. Se "Opstilling til valget", informasjon på Folketinget.dk, URL: http://www.ft.dk/Undervisning/Folketingsvalg.aspx. Sist besøkt 19.01.11.

828 Partilovnemnda, URL: http://www.partilovnemnda.no/hovedEnkel.aspx?m=50553. Sist besøkt 28.11.11.

829 NOU (2004:12).

830 Det vil si partiets sentrale ungdomsorganisasjon, fylkeslag, fylkesungdomslag og kommunelag. Vilkåret er at partilaget (eller morpartilaget for ungdomsorganisasjoner) har fått stemme ved siste valg. Støtte utbetales fra første stemme. Uregistrerte grupper/lister får ikke statsstøtte uansett antallet stemmer.

831 Ibid:12.

partiet) 7,6 prosent mer offentlig støtte enn det dominerende partiet på venstresiden (Arbeiderpartiet) i 2010.

"Stemmestøtte ytes som et likt kronebeløp per stemme oppnådd ved siste stortingsvalg".[832] Tilsvarende fordelingsmekanisme finnes på fylkesnivå og kommunalt nivå. Både nye og mindre partier vil derfor ofte ha noe dårligere økonomi, men det er altså et resultat av at de svært sjelden oppnår stor oppslutning blant velgerne. Partiene henter sine inntekter fra flere forskjellige kilder: ulike former for offentlig støtte (statlig, kommunal, fylkeskommunal og annen offentlig støtte), egen virksomhet (blant annet kontingent, lotteri- og kapitalinntekter), samt bidrag fra privatpersoner og organisasjoner. Som en følge av økt offentlig støtte, nedgang i medlemstall og liten tradisjon for donasjoner fra privatpersoner, utgjør offentlig støtte den desidert største inntektskilden for alle partiene.

I 2010 utgjorde offentlig støtte 74,3 prosent, egen virksomhet utgjorde 19,2 prosent, mens bidrag fra andre aktører bare stod for to prosent av de samlede inntektene.[833] En viss variasjon er det imidlertid mellom partiene.[834] Forholdet mellom de ulike finansieringskildene påvirkes av når det er valgår. Inntektene fra privatpersoner og andre organisasjoner er for eksempel betydelig høyere – nesten tre ganger så store for å være mer presis – i valgår enn i mellomvalgsår.[835] I de senere årene gjelder dette særlig for den sittende regjeringen (Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti) og de to store opposisjonspartiene, Fremskrittspartiet og Høyre.

I Norge er det ikke de økonomiske ressursene som direkte avgjør hvor mye sendetid partiene får på fjernsynet. Politisk TV-reklame er forbudt[836], slik at deltakelse i debatter, utspørringer og dueller er den eneste måten partiene kan nå ut til velgerne på via fjernsynet. Mediene står imidlertid fritt til å prioritere de sakene og de partiene de finner interessante. Det er ingen regulering av partienes tilgang på sendetid, og det er en tendens til at de store partiene favoriseres. Det største partiet

832 Allern (2010).

833 Statistisk sentralbyrå, URL: http://www.ssb.no/partifin/ Sist besøkt 31.08.11.

834 KrF genererer nesten en tredjedel av inntektene selv, mens FrP bare henter inn ti prosent av sine økonomiske midler fra egen aktivitet. KrF har heller ikke noen særlige bidrag fra eksterne, mens Arbeiderpartiet henter nærmere fire prosent fra eksterne aktører (først og fremst fra Landsorganisasjonen, LO).

835 Se tabellen "Kun hovedorganisasjonen. Bidrag fra organisasjoner, foreninger, foretak og lignende 1998–2010. 1 000 kroner". *Statistisk sentralbyrå.* URL: http://www.ssb.no/partifin/tab-2011-08-31-03.html Sist besøkt 31.08.11.

836 Se f.eks. "Fortsatt forbud mot politisk TV-reklame i Norge". *Pressemelding*. 11.03.2009. Nr.: 31/09. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/pressesenter/pressemeldinger/2009/fortsatt-forbud-mot-politisk-tv-reklame-.html?id=548607

i regjeringen og det største opposisjonspartiet vil ofte få mer oppmerksomhet enn de andre partiene. Analyser av valgsendingene til NRK og TV2 fra valgkampen i 2009 bekrefter dette.[837] Forskjellene i sendetid for de ulike partiene må likevel sies å være moderate.

For de partiene som foreløpig er uten representasjon på Stortinget, er det imidlertid svært få muligheter til å komme frem med sitt budskap på fjernsynet. Unntaket er Rødt, som til tross for kun én periode på Stortinget (1993–1997) stort sett har fått være på partilederutspørringer og partilederdebatter. Men fordi det ikke bare er Rødt som stiller lister i alle fylkene, har de andre småpartiene vært svært kritiske til denne redaksjonelle linjen.[838] Etter at Pensjonistpartiet (som er blant de største partiene uten representasjon på Stortinget) klaget Norge inn for Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg (EMD), fikk NRK-plakaten følgende tillegg: "NRK skal ha en bred og balansert dekning av politiske valg. Samtlige partier og lister over en viss størrelse omtales normalt i den redaksjonelle valgdekningen." Hvordan dette omsettes i praksis er imidlertid fortsatt opptil NRK selv å avgjøre, og lite tyder på at de kommer til å gi de mindre partiene noe særlig mer oppmerksomhet. Uansett er det viktig å understreke igjen at det ikke er økonomisk styrke som er årsaken til at partiene ikke får sendetid på fjernsynet. Snarere rammes de mindre partiene av en medielogikk som favoriserer kjente, innflytelsesrike og dagsaktuelle politikere.[839] Som daværende nyhetssjef i NRK uttrykte det i forbindelse med valget i 2009: "[...] det er ingen partier som har frikort til NRK. I alle våre valgsendinger og debattprogrammer vurderer vi hvilke partier som er interessante ut fra tema som tas opp". Dessuten er det visse praktiske begrensninger, som blant annet umuliggjør at alle partiledere – både i og utenfor Stortinget – deltar i samme debatt.

UAVHENGIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer de politiske partiene mot uberettiget press/påvirkning fra eksterne i deres arbeid?

Poeng: 100

Som et resultat av at partienes frie og uavhengige stilling er vel akseptert i Norge, fantes det lenge lite lovverk som presiseres partienes autonomi. I partiloven som trådte i kraft 1. januar 2006, heter det imidlertid at lovens formål er "å legge til rette for (…) [valgloven] gjennom en offentlig registreringsordning for de poli-

837 Allern (2011:310).

838 Brække og Pedersen (2009)

839 Krogstad (2004).

tiske partiene".[840] Dessuten har, som tidligere nevnt, Høyesterett i plenum antydet at retten til å danne politiske partier i dag følger av konstitusjonell sedvanerett.[841]

Det er meget vanskelig for statlige myndigheter å forby et politisk parti. Hvis et parti blir forbudt, er det fordi partiet bryter alminnelige bestemmelser i straffeloven. Det er f.eks. "[...] straffbart å stifte eller delta i en forening med ulovlig formål, eller å inngå "forbund" med andre med formål å øve visse straffbare handlinger, likeledes å danne eller delta i private organisasjoner av militær karakter".[842] Politiske partier kan derfor forbys etter norsk lov dersom de eksplisitt oppfordrer til kriminelle handlinger, men det er ikke nok at sentrale personer i organisasjonen er kriminelle.[843] Den mest aktuelle debatten i Norge handler om i hvilken grad et direktiv som *datalagringsdirektivet* muliggjør overvåkning på politisk grunnlag.[844]

UAVHENGIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad er de politiske partiene fri for uberettiget press/påvirkning fra eksterne i deres arbeid i praksis?

Poeng: 100

Det er ingen eksempler på at politiske partier er forbudt i Norge i den senere tid. Selv om lovverket åpner for å forby ulike typer ekstreme partier (både fra høyresiden og venstresiden), har dette ikke skjedd i nyere tid. Så sent som ved valget i 2009 fikk flere mer eller mindre høyreekstreme partier stille til valg. I 1997 ble imidlertid leder av partiet Hvit Valgallianse, Jack Erik Kjuus, dømt for å spre et budskap om "etnisk rensning" gjennom sitt partis partiprogram. Anken ble forkastet av Høyesterett med 12 mot 5 stemmer. Fordi formuleringer om repatriering, sterilisering og abort stod meget sentralt i programmet, ble det hevdet at å straffe Kjuus for partiprogrammets formuleringer, var ensbetydende med å forby partiets ideologiske grunnlag.[845] Denne dommen illustrerer derfor noen av de kompliserte avveiningene mellom Grunnlovens § 100, som skal verne om ytringsfriheten, og straffelovens § 135a, som skal beskytte mot diskriminerende og hatefulle ytringer.

840 LOV 2005-06-17 nr. 102: Lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven).

841 Se Rt. 1997 s. 1821 (uttalelser på s. 1833 og 1837).

842 Om foreningsfrihet. I *Store norske leksikon*, URL: http://snl.no/foreningsfrihet Sist besøkt 11.09.11.

843 Se også Haugen (1995).

844 Jon Wessel-Aas, advokat og styremedlem i Den internasjonale juristkommisjons norske avdeling (ICJ-Norge), mente følgende i en kronikk i 2009: "Selv det ' lovlige' misbrukspotensialet er åpenbart, både i forhold til å ramme mange uskyldige borgere ved 'feil', og i verste fall ved mer eller mindre bevisst politisk overvåkning" (Wessel-Aas (2009)).

845 Ystad (1997).

Det er heller ikke noen eksempler på statlig innblanding i partipolitiske aktiviteter, men flere norske politikere mottar stadig trusler fra privatpersoner på grunn av sin virksomhet.[846] Alle partier blir behandlet likt av myndighetene, og ingen medlemmer av et politisk parti er blitt arrestert på grunn av politisk aktivitet i nyere tid.[847] Når det gjelder politisk overvåking finnes det ikke noen sikre holdepunkter for å hevde at det forekommer i dag. Men i den såkalte Lund-rapporten, som ble offentliggjort i 1997, kom det imidlertid frem at PST hadde utført en betydelig ulovlig politisk overvåking: "av SFs valgkandidater og tillitsvalgte på 1960-tallet, av skolebarn med tilknytning til ml-bevegelsen på 1970-tallet og av ml-ere og kommunister på 1980-tallet".[848] Denne rapporten førte til kraftig kritikk av sikkerhetstjenestens overvåkningsvirksomhet. Avsløringen av at PST (da kjent som Politiets overvåkingstjeneste (POT)) hadde innledet etterforskning mot et av kommisjonsmedlemmene mens Lund-kommisjonens arbeid pågikk forsterket kritikken av PST ytterligere.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) holder i dag øye med ulike former for ekstremisme, hvilket inkluderer "ekstrem islamisme", "høyreekstreme", "antiislamske aktører" og "venstreekstreme".[849] Noen av disse grupperingene vil sikkert hevde at de blir overvåket på grunn av sine politiske standpunkter, men PST påpeker at det er gruppenes "ekstremisme", det vil si deres tilbøyelighet til å bruke vold, som er årsaken til at de blir holdt øye med.[850]

---

846 Det betyr ikke at norske politikere ikke opplever trusler som en følge av sin politiske aktivitet i sin hverdag. En oversikt i *Aftenposten* 15.08.11 – "Vil ikke la seg isolere" – viste at 11 politikere – flere av dem partiledere – har mottatt vold- eller drapstrusler.

847 Riktignok ble leder av Rødt, Turid Thomassen, arrestert for "sivil ulydighet" 6. juli 2011 i forbindelse med en demonstrasjon "mot mastebygging i Hardanger". Hun og en rekke andre aksjonister ble bøtelagt av politiet etter at de "hindret Statnetts mastemontører i å komme seg på jobb". Thomassen virket imidlertid klar over hvilke følger denne aksjonen kom til å få, og hun uttalte til *Dagsavisen* at hun var "fryktelig stolt over å ha vært med på denne aksjonen" og at hun så seg nødt til å bruke så "sterke virkemidler" fordi "[b]eslutningen om mastebyggingen … verken [var] demokratisk eller faktabasert". Se artikkelen "Ni aksjonister tatt i Hardanger" i *Dagsavisen* 07.07.2011, s. 14.

848 Dokument nr. 15 (1995–1996:1127).

849 Se Åpen trusselvurdering 2012. Politiets sikkerhetstjeneste, URL: http://www.pst.politiet.no/Filer/utgivelser/trusselvurderinger/PSTsTrusselvurdering2012.pdf. Sist besøkt 19.01.12

850 Ifølge PST referer begrepet ekstrem "… til holdning til bruk av vold. En ekstrem person eller gruppe aksepterer bruk av vold for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål. Ekstremisme henspeiler derfor kun på valg av virkemidler og ikke hva som er målet". Se s. 4 i *Åpen trusselvurdering 2012*.

STYRING OG LEDELSE

ÅPENHET OG INNSYN (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer at de politiske partiene må gjøre sin finansielle informasjon offentlig tilgjengelig?

Poeng: 75

Siden 2006 har det eksistert et lovverk som regulerer innsyn i partienes inntektskilder. Inntil nå har det imidlertid ikke vært mulig å få noen oversikt over partienes utgifter, men med et nytt lovforslag som straks legges frem for Stortinget, skal også utgiftene bli tilgjengelige. Partiene må rapportere inn regelmessig til Statistisk sentralbyrå (SSB), som deretter gjør informasjonen offentlig kjent.

I Partilovens § 18 heter det at "alle politiske partier, herunder organisatoriske ledd av partier som er omfattet av denne loven, skal avgi årlige innberetninger om sine inntekter". Denne rapporten skal "… inneholde en fullstendig oversikt over partiorganisasjonens inntekter, fordelt på ulike inntektskilder. Hovedgruppene er offentlig støtte, inntekter fra egen virksomhet og eksterne bidrag. Inntektsrapporten skal også inneholde oversikt over store bidragsytere og eventuelle bidragsytere som partiorganisasjonen har inngått skriftlige, politiske eller forretningsmessige avtaler med".[851] Lenge var det litt uklart hva loven mente med slike "avtaler" – en uklarhet Norge ble kritisert for av GRECO. Dette er nå betydelig forbedret – og klare retningslinjer er publisert på www.partifinansiering.no.[852] Partiene plikter også å oppgi andre bidrag enn pengebidrag. Mens det lenge var uklart på hvilken måte denne verdsettingen skulle skje[853], heter det nå at andre bidrag enn pengebidrag skal verdsettes til omsetningsverdi og innberettes som inntekt.[854]

Penger som går til valgkamp omfattes av partiloven og skal derfor rapporteres som alle andre former for inntekter, men slike bidrag utgjør ingen egen post. Fordi

851 De eneste som er fritatt fra denne innrapporteringsplikten, er "partier eller partiledd" som hadde samlede inntekter på under 10 000 kroner i inntekter etter fradrag av all offentlig støtte.

852 URL: http://www.partifinansiering.no/retningslinjer.pdf. Sist besøkt 28.11.11. GRECO konkluderer dessuten med at "rekommandasjon […] er tilfredsstillende gjennomført" i sin oppfølgingsrapport. Greco RC-III (2011) 2E. Tredje evalueringsrunde. Oppfølgingsrapport om Norge. URL: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Partifinansiering/GRECO_oppfolgingsrapport_no.pdf. Sist besøkt 28.11.11.

853 "Tredje evalueringsrunde. Evalueringsrapport om Noreg om transparens/innsyn vedrørande partifinansiering" gjennomført av *Generaldirektoratet for menneskerettigheter og juridiske saker* (GRECO). URL: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Partifinansiering/Greco%20Eval%20III%20Norway.pdf, s. 21. Sist besøkt 28.11.11

854 Partiloven § 19, fjerde ledd.

fristen for innrapportering er på seks måneder, har Norge blitt kritisert for at ulike gruppers bidrag til partienes valgkamp ikke har vært offentlig i den perioden det er viktigst for allmennheten å ha innsyn i nettopp slike bidrag.[855] Derfor er det lagt frem et nytt lovforslag hvor alle partiene er pliktige til å innrapportere alle "pengemessige og ikke-monetære bidrag" over 30 000 kr (litt lavere for fylkes- og kommunalt nivå) som er mottatt mellom 1. januar og fredagen før valgdagen.[856] Videre heter det i lovforslaget at en bidragsyters identitet skal oppgis dersom denne bidragsyteren i løpet av perioden har gitt ett eller flere bidrag til partiets hovedorganisasjon som til sammen utgjør en verdi av 30 000 kroner eller mer.[857] Lovforslaget er per mai 2012 til lovteknisk behandling i Justis- og politidepartementet, og er ventet ferdigstilt i nær fremtid. Dersom lovforslaget blir vedtatt, vil det medføre en økt åpenhet om partienes inntekter i valgår.

Alle partiene er pliktige å offentliggjøre sine inntektsrapporter gjennom et "sentralt register". Dette registeret skal "sammenstille opplysningene om partienes inntekter og inntektskilder og gjøre dette offentlig tilgjengelig på hensiktsmessig måte, for eksempel ved bruk av elektroniske hjelpemidler". I Partilovforskriften[858] blir dette ytterligere presisert. Statistisk sentralbyrå (SSB) i Norge har i oppgave å "utarbeide standardiserte skjemaer for innrapportering"; "gjøre disse elektronisk tilgjengelige for innberetningspliktige enheter"; samt "gjøre de sammenstilte opplysningene om partienes inntekter og inntektskilder … elektronisk tilgjengelige for publikum".[859] I dag gjøres dette gjennom partifinansering.no. Det står også spesifisert at opplysningene skal være elektronisk tilgjengelige i fem år fra innrapporteringsdatoen.

Det finnes imidlertid intet spesifikt lovverk som krever at partiene også offentliggjør sine utgifter. I en evalueringsrapport forfattet av GRECO blir Norge kritisert fordi man ikke krever at partiene (1) legger frem en oversikt over partienes utgifter, (2) offentliggjør informasjon om sine aktiva og gjeld, og (3) etablerer et standardisert format for fremleggingen av slik informasjon.[860] Både norske presseorganisasjoner og SSB støtter i sine høringsuttalelser til nytt lovforslag at partiene bør pålegges å informere om sine utgifter. Presseorganisasjonene sier det er "helt avgjørende med åpenhet på 'begge sider' – det vil si både om hvor pengene

855 Ibid.

856 Se s. 4 i "Greco RC-III (2011) 2E. Tredje evalueringsrunde. Oppfølgingsrapport om Norge".

857 Ibid.

858 Forskrift om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partilovforskriften).

859 Ibid.

860 Se s. 23–24 i "Tredje evalueringsrunde. Evalueringsrapport om Noreg om transparens/innsyn vedrørande partifinansiering" gjennomført av *Generaldirektoratet for menneskerettigheter og juridiske saker* (GRECO).

kommer fra, og hva de brukes til".[861] SSB mener at en slik rapportering vil føre til at "kvaliteten på dataene heves".[862] I sitt tilsvar til GRECO minner norske myndigheter om at partiene allerede offentliggjør sine "utgifter (i tillegg til egenkapital og gjeld, og andre økonomiske opplysninger) i henhold til regnskapsloven", og i et nytt lovforslag til partiloven blir det nå derfor bedt om "fullstendige regnskaper i samsvar med regnskapslovens prinsipper", noe som omfatter "inntekter, kostnader, gjeld og eiendeler".[863]

Det virker som myndighetene har fulgt opp GRECOs anbefalinger i sitt høringsforslag til nye endringer i partiloven, både når det gjelder offentliggjøring av utgifter og mer åpenhet om hvilke inntekter de har i valgår. Det er også ventet at lovforslaget vil få flertall i Stortinget, men per mai 2012 er det ikke gjeldende norsk lov. Derfor gis det ikke maks poeng på denne indikatoren.

ÅPENHET OG INNSYN (PRAKSIS)

I hvilken grad kan offentligheten skaffe seg relevant finansiell informasjon fra de politiske partiene?

Poeng: 75

Basert på partienes innrapportering, offentliggjør SSB en oversikt over partienes inntekter. I disse oversiktene synliggjøres både offentlige, private og egengenererte inntekter på en oversiktlig og lett forståelig måte. Partiene gjør ikke noe mer for å gjøre denne informasjonen tilgjengelig, men den er svært lett få tak i for alle som er interessert – for eksempel gjennom nettstedet partifinansiering.no. Dessuten er ikke stortingspartiene fremmed for å offentliggjøre sine utgifter knyttet til valgkamp i diverse aviser.[864] Dersom den nye lovteksten blir vedtatt, vil SSB også få ansvaret for å sammenstille og offentliggjøre en oversikt over partienes utgifter. Samtidig gjør innsynsbegrensningene i lovverket (om partienes utgifter og synlig-

861 "Endring av partiloven som følge av Europarådet v/GRECOs evaluering av partifinansieringen i Norge – høringsuttalelse" forfattet av Norsk Journalistlag, Norsk presseforbund og Mediebedriftene. URL: http://presse.no/content/download/2075/16728/file/høringsuttalelse%20NP,%20NJ,%20MBL.pdf, s. 1. Sist besøkt 28.11.11.

862 Se SSBs høringsuttalelse "Forslag til endringer i partiloven som følge av Europarådet v/GRECOs evaluering av partifinansieringen i Norge. Høringsuttalelse til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet". URL: http://www.ssb.no/omssb/horing/2011-02-10-01.htm. Sist besøkt 28.11.11.

863 Se s. 67 i *Høringsnotat – forslag til endringer i partiloven (lov 17.6.2005 nr. 102) som følge av Europarådet v/GRECOs rekommandasjoner Departementets forslag til endringer i loven*, URL: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Partifinansiering/Partiloven_Greco_notat.pdf Sist besøkt 22.03.2012.

864 Se f.eks.: "Sp har lavest valgkampbudsjett" i *Dagsavisen* 03.06.2011, s. 10.

gjøring av inntekter i valgår) nevnt i forrige avsnitt seg også gjeldende i praksis. Derfor gis ikke de politiske partiene maks poeng på denne indikatoren.

ANSVARLIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser om statlig finansielt tilsyn med de politiske partier?

Poeng: 100

SSB har ansvaret for registerføring for partifinansieringsregisteret. Partiene kan enten innrapportere sine inntekter gjennom et standardisert, elektronisk innrapporteringsverktøy utviklet av SSB eller, når dette ikke er mulig, bruke "papirbasert innberetning som er i undertegnet stand".[865] Partiene er imidlertid bare pliktige til å melde inn til SSB én gang i året – nærmere bestemt et halvt år etter at regnskapsåret er omme. Til nå har partiene bare meldt inn inntektssiden (inkludert ikke-monetære gaver) til SSB, men når ny lovtekst snart er vedtatt, kommer også utgiftssiden til å bli innrapportert til SSB.

I den nye lovteksten legges det også opp til at mandatet til *Partilovnemnda* utvides. Selv om nemnda er underlagt Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, kan departementet ikke instruere nemnda i enkeltsaker eller omgjøre nemndas vedtak, noe som skal sikre nemndas uavhengighet. Gjennom et utvidet mandat kan nemnda, ved mistanke om misligheter, kreve å få forelagt alle regnskapsopplysninger fra de partienhetene som mistenkes for regelbrudd.[866]

Sanksjonsmulighetene per i dag er begrenset til at departementet har adgang til å holde tilbake statsstøtten: "Departementet kan sette som vilkår for utbetaling av statstilskudd til et parti eller partiledd at dette har foretatt innberetning etter reglene".[867] I GRECOs evalueringsrapport fra 2011 blir det anbefalt å "innføre passande (fleksible) sanksjonar for alle typar brot på partiloven, i tillegg til det noverande utvalet av sanksjonar".[868] GRECO pekte på at de begrensede sanksjonsmulighetene kunne føre til at den "riktige" reaksjonen noen ganger ikke ville stå i forhold til regelbruddets alvorlighetskarakter. I det nye lovforslaget blir det åpnet for ulike sanksjoner: (1) formelle advarsler, (2) holde tilbake deler av støtten og (3) bruke administrativ inndragning i tilfelle av ulovlige bidrag. GRECO konkluderer

865 Forskrift om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partilovforskriften).

866 Se Greco RC-III (2011) 2E Tredje evalueringsrunde. Oppfølgingsrapport om Norge.

867 Forskrift om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partilovforskriften).

868 Se s. 24 i *Tredje evalueringsrunde. Evalueringsrapport om Noreg om transparens/innsyn vedrørande partifinansiering* gjennomført av Generaldirektoratet for menneskerettigheter og juridiske saker (GRECO).

dermed at deres "rekommandasjon delvis [er blitt] gjennomført".[869] Grunnen til at GRECO "kun" sier delvis gjennomført er at fire av de seks foreslåtte tiltakene dette gjelder – i påvente av Stortingets behandling og godkjennelse av utkast til endringslov – ikke er rettskraftige. De forslag som vil bli fremmet i endringsloven, og som FAD har lagt fram for GRECO, er av GRECO fullt ansett ut til å innfri alle seks rekommandasjoner.

ANSVARLIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad er det effektivt finansielt tilsyn med de politiske partier i praksis?

Poeng: 100

Nesten alle partilag med inntekter på mer enn 10 000 kroner, rapporterer inn sine inntekter årlig til SSB. På SSBs hjemmesider – og på partifinansering.no – offentliggjøres partienes inntekter hvert år. Grunnlaget for den statistikken som presenteres er innberetningene for fjoråret fra alle partilag. Innberetningsfristen var den 1. juli, og innen denne fristen hadde 93 prosent av alle partilagene svart.[870] For de store partiene er svarprosenten enda høyere.[871] I tillegg til at ikke alle partilagene har rapportert om sine inntekter, er det en viss usikkerhet knyttet til materialets nøyaktighet. Hovedsakelig dreier dette seg om hvorvidt "inntektene er ført på riktig post", men det er også "usikkert om alle inntektene er ført i skjemaet".[872] Videre er det slik at partilag med mindre enn 10 000 kroner i inntekt ikke trenger å rapportere sine inntekter. Totaltallene i oversikten blir derfor noe lavere enn de egentlig er. Oversikten gir likevel en relativt presis oversikt over partienes inntekter.

Alt tyder på at regelverket følges nøye opp i praksis. De partiene som ikke overholder de satte fristene for innrapportering, blir fratatt partistøtten. I 2010 gjaldt dette 111 partilag.[873] I oktober 2010 ble det "… på bakgrunn av opplysninger fra SSB" sendt ut varsel om "mulig vedtak om tilbakeholdelse av partistøtte til 102 lag". Reglene praktiseres strengt, så "bare 4 lag kom med så gode forklaringer at det ledet til henleggelse av saken". Dermed fikk først "98 partilag beskjed i desember 2010, før ytterligere 13 fikk beskjed 9. februar 2011", hvilket til sammen represen-

869 Se s. 3 i *Greco RC-III (2011) 2E Tredje evalueringsrunde. Oppfølgingsrapport om Norge*.

870 Se siden *Politiske partier, finansiering, 2010,* URL:http://www.ssb.no/partifin/ Sist besøkt 31.08.11.

871 For de store partiene er det nesten 100 prosent, men det er bare i Frp at alle partilagene har sendt inn rapporten. Lavest er det i Arbeiderpartiet med 95,9 prosent.

872 Se sidene "5. Feilkilder og usikkerhet – 5.1. Måle- og bearbeidingsfeil" på SSBs hjemmesider. URL: http://www.ssb.no/vis/partifin/om.html. Sist besøkt 24.11.11.

873 Partilovnemnda: "111 partilag mister partistøtten i 2011". URL: http://www.partilovnemnda.no/fagom.aspx?m=58860&amid=3476239. Dokumentet ble publisert 21.12.2010 og oppdatert 01.03.2011.

terer en økning på 2 partilag fra året før.[874] At såpass mange partilag mister støtten ble publisert i diverse aviser.[875] Dessuten er det mulig å få en oversikt over hvilke partilag det gjelder på *Partilovnemndas* hjemmesider.[876]

INTEGRITET (LOV)

I hvilken grad finnes det organisatoriske regler som omhandler den interne demokratiske styringen av politiske partier?

Poeng: 100

Alle de norske partiene har vedtekter eller lover som i varierende grad regulerer partienes aktivitet, slik som valg av partileder, nominasjoner og andre interndemokratiske prosesser, for eksempel i forbindelse med utforming av partiprogram.

Landsmøtet er partiets høyeste myndighet i alle norske partier på Stortinget.[877] Landsmøtene består av delegater som i all hovedsak er utsendt fra sine respektive fylkeslag. I noen partier møter også representanter fra andre partiorganer, samt partiets stortingsrepresentanter og eventuelle regjeringsmedlemmer. På disse landsmøtene velges en partileder etter innstilling fra en tidligere nedsatt valgkomité.

Inntil 2002 var Norge ett av de få land som hadde en egen lov – først nominasjonsloven av 1920, som så ble innlemmet i valgloven av 1985 – for regler om nominasjon.[878] I dag er "partienes nominasjonsmøter […] regulert gjennom partienes vedtekter".[879] Dette gjelder nominasjonen til både kommune-, fylkes- og stortingsvalg. Regelverket tar for seg både praktiske og prinsipielle sider ved nominasjonsprosessen.[880] Ved nominasjoner til lokalvalg har alle medlemmer adgang til møtene, men i noen partier kreves det at man har vært medlem i en viss periode

874 Ibid.

875 Blant annet på *Dagbladets og Dagens Næringslivs* nettutgaver: "102 partilag mister parti støtte", og i papirutgaven til *Kommunal Rapport* (10.11.2010).

876 Se http://www.partilovnemnda.no/fagom.aspx?m=58860&amid=3476239. Sist besøkt 24.11.11.

877 *Vedtekter 2011,* Vedtatt på Fremskrittspartiets landsmøte 13.–15. mai 2011; *KrFs lover*, justert på KrFs landsmøte 30.04.–03.05.2009; *Senterpartiets vedtekter* (Vedtatt på landsmøtet 1975, sist endret på landsmøtet i 2011); *Venstres vedtekter*. Vedtatt av Venstres landsmøte 6.–8. mars 1981 og revidert siste gang på Venstres landsmøte 2011; *Vedtekter for Sosialistisk Venstreparti / Sosialistalaš Gurotbellodat.* Vedtatt på landsmøtet 2011; *Vedtekter for Arbeiderpartiet.* Vedtekter og retningslinjer vedtatt av Arbeiderpartiets 63. ordinære landsmøte 2011; *Høyres lover*. Vedtatt av Høyres landsmøte 1970. Siste gang forandret av landsmøtet 2008.

878 Narud (2008:16).

879 Christensen, Midtbø, Ringkjøb og Aars (2008:68).

880 Ibid:68.

før man kan stemme på nominasjonsmøtene. Ved stortingsvalg velges det først delegater lokalt, som siden deltar på nominasjonsmøter på fylkesnivå. Sammenlignet med en rekke andre land fremstår dermed de norske nominasjonsordningene som "ekskluderende", fordi det er delegater (snarere enn medlemmer og velgere) som faktisk nominerer, og "lokale" fordi nominasjonsprosessen finner sted lokalt.[881]

Når det gjelder beslutningsmyndighet over partiprogram, er denne lagt til landsmøtet i alle partier. På landsmøtet møter delegater som enten representerer fylkeslagene eller innehar andre verv på vegne av partiet (for eksempel regjeringsmedlemmer eller stortingsrepresentanter). Dette er nøye beskrevet i alle partier. Når det imidlertid gjelder prosessen som leder frem til at landsmøtet skal votere over nytt program, er denne i ulik grad beskrevet i partienes vedtekter. Noen partier utbroderer gangen i en slik prosess nøye (Sp, Venstre, Ap), mens andre er litt mindre detaljerte (KrF, SV, H og Frp).

INTEGRITET (PRAKSIS)

I hvilken grad er det en effektiv intern demokratisk styring av de politiske partier i praksis?

Poeng: 100

Det er vanskelig å måle graden av internt demokrati i de politiske partiene. Vi vet at ikke-medlemmer i tidligere undersøkelser har ytret seg skeptisk om partienes interndemokratiske karakter.[882] Norge er imidlertid blant de få landene hvor det regelmessig er blitt gjennomført forskningsinitierte partimedlemsundersøkelser. Den nyeste medlemsstudien ble gjennomført i 2009. Her ble medlemmene bedt om å ta stilling til en rekke spørsmål knyttet til sine respektive partiers interne demokrati. Resultatene gir imidlertid intet entydig svar. På den ene siden er det relativt få som mener at partiledelsen har *for* mye makt eller at partiledelsen ikke lytter til sine medlemmer godt nok.[883] Ingen partier har mer en cirka 1/5 som mener dette. På den andre siden er svært mange medlemmer enige eller nokså enige i at personlige kontakter er "helt avgjørende … for å påvirke beslutninger i den sentrale partiledelsen". Godt over halvparten i alle partiene mener dette. Vi skal likevel være forsiktige med hvordan vi tolker disse siste tallene. Det er tross alt spurt om mulig-

881 Narud (2008:14).

882 Allern (2010).

883 Upubliserte tall fra medlemsundersøkelsen i 2009 gir noen svar på dette. På spørsmål om hvorvidt det er problem for partiet at dets ledelse er for sterk, var det relativt få som sa seg enig eller nokså enig i dette. Tallene for alle partiene ligger mellom 21,7 prosent (Venstre) og 7 prosent (Sosialistisk Venstreparti). På spørsmål om partiledelsen sentralt er flinke til å lytte til vanlige partimedlemmers syn i ulike saker er størst skepsis i Høyre (16,4 prosent) og minst i Sp (3,9 prosent) og Frp (5,1 prosent).

heten til å påvirke beslutninger i den "sentrale partiledelsen", hvilket er noe annet enn muligheten til å ha innflytelse på partienes programmer, valg av partileder og i nominering av partiets listekandidater.

Når det gjelder nominasjoner i praksis, er det blitt hevdet at det "ikke sjelden har hendt at grupper i partiet fremmer benkeforslag på møtet som rokker ved komiteens rangering. […]" Konklusjonen har derfor vært at "… de norske nominasjonene er demokratiske i betydningen "lydhøre" for lokallagenes preferanser. Forsøk på innblanding fra sentralt hold blir ikke godt mottatt".[884]

Hvordan partiprogrammenes utvikles i praksis og i hvilken grad en slik prosess lever opp til idealet om et velfungerende interndemokrati, er krevende å avgjøre. I Norge har dette blitt studert i forbindelse med velferdssaker generelt og pensjons- og fattigdomspolitikk mer spesielt. Det fremheves at et flertall av partiene hadde "formaliserte høringsrutiner" både i og utenfor egen organisasjon.[885] Til slutt blir en endelig, revidert innstilling lagt frem for landsmøtet. Dersom vi går dypere ned i selve prosessen forut for landsmøtebehandlingen, er det ulik grad av medlemsinnflytelse på viktige velferdspolitiske spørsmål. Ifølge Allern, Bay og Saglie førte f.eks. pensjonsreformens "tekniske natur" til at partienes grasrot ble delvis utestengt fra prosessen.[886] Dermed fikk "regjeringsapparatet" og "eksperter for partiene uten regjeringsmakt" uforholdsmessig mye innflytelse.[887] På fattigdomssaksfeltet var det imidlertid mer grasrotinvolvering, slik at det er krevende å gi et entydig bilde av partienes interndemokratiske kvalitet. At noen politikkfelt fremstår som svært kompliserte, kan uansett utgjøre en trussel mot reell demokratisk forankring i partienes egne medlemsorganisasjoner. Dette er imidlertid neppe noe særegent ved Norge og norske partier.

INTERESSEAGGREGERING OG REPRESENTASJON

I hvilken grad kan partiene sies å aggregere og representere relevante sosiale grupper og politiske oppfatninger?

Poeng: 100

I hvilken grad partiene kan sies å aggregere og representere relevante sosiale grupper og politiske oppfatninger i det norske samfunnet er, i likhet med det foregående spørsmålet, et krevende spørsmål å besvare.

884 Narud (2008:17).
885 Allern, Bay og Saglie (2009:50–51).
886 Ibid., s. 61
887 Ibid., s. 61

Nyere forskning peker imidlertid i retning av at partienes evne til å formulere og utøve politikk (policy-kapasitet) har økt og at partiorganisasjonene fortsatt fungerer som et instrument for å aggregere ulike interesser.[888] Selv om partienes samlede medlemstall er redusert fra rundt 400 000 til rundt 160 000 i løpet av de siste tjue årene, og svært få medlemmer deltar i såkalte studiesirkler organisert av partiene, har partienes evne til politikkutforming blitt styrket i de senere årene takket være en profesjonalisering av partienes sentrale organisasjonsapparater.[889] Dessuten utnytter flere av partiene meningsmålingsinstrumentet for å kartlegge velgernes holdninger til en rekke politiske stridsspørsmål, samt at de kontakter forskjellige interessegrupper i forbindelse med utarbeidelse av nye partiprogram. Dette kan tolkes som om partiene er lydhøre ovenfor holdninger som rører seg i velgermassen, men det kan også sees på som om partiene mislykkes med å aggregere preferansene på egen hånd og at de derfor bare blir et medium for "special interests".

Når det gjelder representasjonen av ulike sosiale interesser, fører et relativt pluralistisk partisystem til at mange sosiale grupper blir representert i den partipolitiske beslutningsprosessen og offentligheten. Likevel kan det problematiseres at ingen nye partier har klart å etablere seg fast på Stortinget siden 1973. Enten betyr dette at de dominerende partienes stilling vanskeliggjør, om ikke umuliggjør, en reell konkurranse om velgerne, eller så kan det tolkes som at de dominerende partiene evner å tilpasse seg velgernes holdninger. At det er få tegn til ideologisk konvergens blant de politiske partiene sett under ett, gir støtte til sistnevnte påstand.[890] Dermed har velgerne fortsatt et bredt spekter av politiske pakkeløsninger å velge mellom når partiene stiller til valg. Unntakene er imidlertid i deler av den økonomiske politikken og etter hvert også utenrikspolitiske spørsmål. Mens Fremskrittspartiet og SV har beveget seg mot sentrum i økonomiske spørsmål fra henholdsvis ytre høyre og ytre venstre fløy[891], har SVs regjeringsdeltakelse ført til at den utenrikspolitiske opposisjonen kommer dårlig til uttrykk i den politiske debatten og i den folkevalgte forsamlingen. For eksempel svarte 45 prosent i en meningsmåling fra 2008 at de var mot at norske soldater deltok i krigen i Afghanistan, uten at denne holdning målbæres tydelig av noen av partiene på Stortinget.[892] Likevel må det konkluderes med at de norske partiene i stor grad gir rom for at ulike sosiale grupper blir representert i partipolitikken.

888 Allern (2010:153).

889 Ibid.:149.

890 Ibid. s. 153

891 Se f.eks. Valen og Narud (2004:38).

892 NTB (2008). Riktignok uttalte SVs parlamentariske leder Bård Vegard Solhjell i debatt i Stortinget 26.04.11 at "… SV … trur Noreg bør avvikle si militære deltaking så raskt som mogleg". Poenget er at dette synet formidles relativt sjeldent i den norske offentligheten av hensyn til samarbeidet i den nåværende regjeringen.

ANTI-KORRUPSJONSFORPLIKTELSE

I hvilken grad er de politiske partiene opptatt av korrupsjon og antikorrupsjonsarbeid?

Poeng: 50

Kampen mot korrupsjon har ingen fremtredende plass i den norske politiske debatten. Årsaken er sannsynligvis at ingen partier opplever at korrupsjonsproblematikken er blant de største utfordringene i det norske samfunnet. GRECOs anbefalinger om mer innsyn i partifinansieringen som et ledd i korrupsjonsbekjempelse ble likevel tatt positivt imot av norske myndigheter.[893]

Korrupsjonsbekjempelse er heller ikke helt fraværende i partienes programmer og erklæringer, men det er visse variasjoner mellom partiene. I regjeringsplattformen til den sittende sentrum/venstreregjeringen vies ikke kampen mot nasjonal korrupsjon noen stor plass. Her nevnes det bare i sammenheng med situasjonen i andre land. Helt konkret står det at regjeringen har en "nulltoleranse for korrupsjon", og at den vil "bidra til å styrke fattige lands egen evne til å implementere det internasjonale regelverket mot korrupsjon i nasjonalt lovverk".[894] Hvis vi ser på partiprogrammene er det også her størst fokus på korrupsjon i fattige land og utviklingsland.

Alle partiene ser ut til å være mer opptatt av korrupsjonsbekjempelse i land som mottar bistand fra Norge – såkalte "mottakerland" – enn av nasjonal korrupsjonsbekjempelse. Arbeiderpartiet vil at den internasjonale innsatsen "i økende grad [må] knyttes opp til … arbeid mot korrupsjon og krav om demokratireformer i mottakerlandene".[895] Tilsvarende formuleringer finnes hos Høyre, som skriver at partiet vil "skjerpe kravene til demokratiutvikling og korrupsjonsbekjempelse i mottakerlandene".[896] KrF mener at "det er viktig at det jevnlig føres god kontroll med all bistand, og [at] korrupsjon må bekjempes".[897] Sp hevder under avsnittet om FN at "korrupsjon på alle nivå er ei av dei største hindringane i arbeidet mot fattigdom og for ei meir rettferdig fordeling".[898] SV fremhever også korrupsjon som en av flere årsaker til fattigdom.[899] Venstre setter bekjempelsen av korrupsjon i

893 Daværende fornyings- og administrasjonsminister Heidi Grande Røys uttalte i 2009 at "Flere av kravene GRECO har kommet med bidrar … til å befeste demokratiet". URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/pressesenter/pressemeldinger/2009/partiregnskap-skal-bli-apnere.html?id=557334. Sist besøkt 28.11.11

894 *Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, 2009 – 2013*, s. 10.

895 *Arbeiderpartiets partiprogram 2009–2013*, s. 58.

896 *Muligheter for alle,* Høyres Stortingsvalgprogram 2009–2013, s. 64.

897 *Kristelig Folkeparti: Politisk program 2009–2013*, s. 47.

898 *Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2009–2013,* s. 133.

899 *SVs arbeidsprogram for perioden 2009–2013*, s. 94

sammenheng med en velfungerende rettsstat. FrP nevner korrupsjonsbekjempelse kun en gang og det er i forbindelse med at partiet vil "unngå at norsk bistand bidrar til korrupsjon" uten at det står noe om hvordan dette skal gjøres mer konkret.[900]

Noen av partiene er imidlertid betydelig mer konkrete enn andre. Flere tiltak lanseres i den forbindelse. Ingen av de tre største partiene – Ap, Høyre eller FrP – er særlig konkrete. Minst konkrete er partiene på høyresiden, hvor det knapt finnes et eneste praktisk forslag. Dette kan imidlertid skyldes at partiene opererer med ulikt detaljnivå i sine programmer. Krf mener at "budsjettstøtte må gis med betingelser knyttet til åpenhet og gjennomsiktighet" definert som f.eks. "reell parlamentsbehandling og bred publisering av statsbudsjettet".[901] Sp nevner flere tiltak for å få bukt med korrupsjonen; (1) "tryggje velferdstatar er sentrale for å byggje ned korrupsjonskultur", (2) sørge for at Norge "framleis skal vere ein pådrivar for effektive tiltak mot korrupsjon, kvitvasking og skatteparadis", og (3) "arbeide for open informasjon om kapitalrørsler og bindande retningsliner for samfunnsansvaret til bedrifter for å hindre korrupsjon gjennom utanlandske selskap".[902] SV mener at korrupsjon best bekjempes gjennom at man inngår i bilaterale bistandssamarbeid med regjeringen som "viser en klar holdning til korrupsjonsproblematikken".[903] Partiet vil også bekjempe skatteparadiser fordi disse "fungerer som tilretteleggere for korrupsjon". Det bør derfor jobbes internasjonalt for å få på plass et "globalt regelverk for offentlig innsyn i skatteparadis".[904] Dessuten vil partiet at Norge skal "arbeide for å forplikte både stater, selskaper og internasjonale organisasjoner til å kjempe mot korrupsjon, ikke minst i forbindelse med olje- og annen naturressursutvinning i fattige land".[905] Hos Venstre er det også bekjempelse av skatteparadisene som står i fokus, og partiet vil derfor "intensivere kampen mot skatteparadiser som ikke praktiserer åpenhet".[906] Det skal skje gjennom å "intensivere anti-korrupsjonsarbeidet i utviklingsland gjennom oppbygging og styrking av nasjonale Riksrevisjoner og gjennom styrking av the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)"[907], samt at bistandsmidler vurderes på bakgrunn av mottakerlandenes "vilje til demokratisering […] og korrupsjonsbekjempelse".[908]

---

900 *Fremskrittspartiets handlingsprogram 2009–2013*, s. 30. Partiet henviser riktignok til at forskning har vist at bistand fremmer korrupsjon, men det står ingenting om hva denne forskningen bygger på.

901 *Kristelig Folkeparti: Politisk program 2009–2013*, s. 47

902 *Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2009–2013*, s. 133–34

903 *SVs arbeidsprogram for perioden 2009–2013*, s. 95

904 *SVs arbeidsprogram for perioden 2009–2013*, s. 97

905 *SVs arbeidsprogram for perioden 2009–2013,* s. 99

906 "Frihet og ansvar: Et sosialliberalt samfunn". Venstres stortingsvalgprogram 2009–2013. , s. 92

907 Ibid:93.

908 Ibid:93.

Sammenlignet med korrupsjonsbekjempelse i andre land, vies det enda mindre plass til nasjonal korrupsjon. Men også her finnes det noen unntak og variasjoner mellom partiene. Korrupsjonsproblematikk og forslag til bekjempelse er mest diskutert i programmet til KrF, SV og i litt mindre grad hos Ap. KrF tar f.eks. til orde for å "intensivere innsatsen mot korrupsjon i samfunnet" som ett av flere punkter under avsnittet om utfordringer for det norske demokratiet.[909] Partiet skriver at "alle former for korrupsjon må avsløres og motarbeides", og partiet sier tidligere i programmet at "korrupsjon og økonomisk kriminalitet er et problem på alle samfunnsområder".[910] Tiltakene som foreslås på ulike sider i programmet for å motvirke dette er en styrking av "etterforskningen av økonomisk kriminalitet", "åpenhet og offentlighet i forvaltningen …", en verning av ytringsfriheten og en stimulering av "den offentlige samtale … gjennom at mediene gis gode rammevilkår". Dessuten forslår partiet å øke "statens støtte til de politiske partiene" for å "motvirke uheldige bindinger mellom private, bedrifter, fagorganisasjoner og de politiske partiene". SV skriver at "svart arbeid, hvitvasking av penger, korrupsjon og skatte- og avgiftsunndragelser er tyveri fra fellesskapet"[911], og at det derfor representerer "et alvorlig problem".[912] Partiet vil derfor "styrke arbeidet mot økonomisk kriminalitet"[913], blant annet "gjennom å styrke rettsapparatet"[914], samt "sikre et reelt varslervern"[915] for dem som avdekker korrupsjon, og "forby hemmelige sluttpakker".[916] Viktigheten av å sikre et slikt varslervern ble understreket i en rapport utført av konsulentselskapet *PriceWaterhouseCoopers* i 2009.[917] SV er dessuten det eneste partiet som har "korrupsjon" som et eget ord i indeksoversikten bakerst i programmet. Riktignok omhandler en del av disse punktene internasjonale forhold, men det viser likevel hvor viktig dette er for partiet. Under avsnittet om "verdier og rettigheter" slår Arbeiderpartiet fast at partiet vil "intensivere kampen mot korrupsjon både nasjonalt og internasjonalt"[918]. Blant annet skal dette skje gjennom å "intensivere kampen mot svart arbeid, svart økonomi, organisert kriminalitet, korrupsjon og skatte- og avgiftsunndragelser ved å styrke kompetansen og samarbeidet mellom politi, skattemyndigheter, arbeidstilsyn og NAV".[919] Dette

909 Kristelig Folkeparti: Politisk program 2009–2013, s. 96

910 Ibid:24.

911 SVs arbeidsprogram for perioden 2009–2013, s. 24

912 Ibid:39.

913 Ibid:24.

914 Ibid:39.

915 Ibid:46.

916 Ibid:46.

917 "Det meste av korrupsjonen i Norge foregår i det offentlige", URL: http://www.anskaffelser.no/nyheter/2010/08/det-meste-av-korrupsjonen-i-norge-foregaar-i-offentlig-sektor. Sist besøkt 28.11.11.

918 *Arbeiderpartiets partiprogram 2009–2013*, s. 62

919 Ibid:48.

spesifiseres imidlertid ikke nærmere. I Sps og Venstres program nevnes nasjonal korrupsjon i liten grad. Sp nevner det bare i forbindelse med behovet for "gode kontrollrutinar for å førebyggje korrupsjon og ukultur" i Forsvaret.[920] I Venstre fremheves korrupsjonsbekjempelse, som allerede nevnt, i forbindelse med kampen for "et liberalt samfunnssystem". Ifølge Venstre skal et slikt system bidra til "spredning av makt og åpenhet om maktutøvelse", som i sin tur skal hindre "autoritær politikk, maktmisbruk og korrupsjon".[921] Verken Høyre eller Frp omtaler nasjonal korrupsjon direkte i sine programmer.

920 *Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2009–2013,* s. 122.

921 "Frihet og ansvar: Et sosialliberalt samfunn". *Venstres stortingsvalgprogram 2009–2013.*, s. 71.

10. Media

10. Media[922]

SAMMENDRAG

Det er stor bredde i det norske medietilbudet, i alle fall sett i forhold til befolkningsstørrelsen. Statlige reguleringer som pressestøtten og begrensninger i medieeierskap er viktige virkemidler som bidrar til å ivareta bredden i tilbudet i en stadig tøffere konkurransesituasjon for mediene. Særlig gjelder det for de trykte avisene. Videre er norske mediers uavhengighet godt sikret både formelt og i praksis. Medias uavhengighet gjør seg også gjeldende når det gjelder kontrollen av mediene, det norske systemet er kjennetegnet av sterk grad av selvkontroll gjennom Pressens Faglige Utvalg (PFU). Et ankepunkt mot norske medier er at de i liten grad kritisk ettergår hverandre i sømmene. Det kan også nevnes at de etiske retningslinjene pressen selv har laget i svært liten grad sier noe om hva det skal være åpenhet om vedrørende avisenes redaksjonelle policy og på hvilken måte (på hjemmeside, årsrapport etc.). Som "den fjerde statsmakt" virker norske medier både godt og mindre godt ut ifra de kriteriene som er relevante i denne studien. Norske medier har spilt en viktig rolle i arbeidet med å sette korrupsjon *i Norge* på agendaen, herunder avsløre korrupsjonssaker og øke folks bevissthet om tematikken, mens dekningen av politiske saker og myndighetenes aktiviteter kan bli bedre. Det er mye fokus på person og spill fremfor sak og system, og dekningen bærer noen ganger preg av at mediene beveger seg i flokk i stedet for å søke egne vinklinger. For at norske medier fortsatt skal evne å avdekke korrupsjonssaker og kunne drive god undersøkende journalistikk mer generelt er det viktig at de sikres gode rammebetingelser. En styrking av offentleglova og varsleres rettsvern vil være viktige tiltak i så måte.

922 Med media menes i det følgende: riksdekkende fjernsyns- og radiokanaler samt dags- og ukeaviser.

Tabellen under viser samlet poengsum for media. De kvalitative vurderingene som ligger til grunn for poenggivningen for hver enkelt indikator gis i de påfølgende sidene.

Media Samlet poengsum: 96/100			
	Indikator	**Lov**	**Praksis**
Kapasitet **100**/100	Ressurser	100	100
	Uavhengighet	100	100
Styring og ledelse **96**/100	Åpenhet og innsyn	100	100
	Ansvarlighet	100	100
	Integritetsmekanismer	100	75
Rolle **92**/100	Etterforskning og avsløringer av korrupsjonssaker	100	
	Informere publikum om effektene av korrupsjon	100	
	Informere om myndighetenes aktiviteter	75	

STRUKTUR OG ORGANISERING

Dagens norske medier er i stor grad uavhengig av staten. Unntaket er innenfor kringkastingen hvor en har den statseide kanalen Norsk rikskringkasting (NRK). Videre regulerer staten, gjennom konsesjonsinstituttet, hvem som kan drive kringkasting. For avismediene er det full etableringsfrihet. Videre finnes det lovbestemmelser som begrenser økningen på eiersiden i norske medier. Innenfor både kringkastingsmarkedet og avismarkedet finnes det i dag fire store eiere. Kontrollen av norske medier er primært kjennetegnet av selvjustis gjennom Pressens Faglige utvalg (PFU). Medietilsynet fører tilsyn med markeds- og eierforholdene i dagspresse og kringkasting, samt at disse er i samsvar med medieeierskapsloven og kringkastingsloven.

KAPASITET

RESSURSER (LOV)

I hvilken grad legger det juridiske rammeverket til rette for en mangfoldig og uavhengig presse?

Poeng: 100

Det juridiske rammeverket legger godt til rette for en mangfoldig og uavhengig presse.

Det følger av Grunnloven at staten skal legge til rette for en åpen og offentlig opplyst samtale (§ 100). Allmennkringkastingskrav, pressestøtte og regulering av eierskap i mediene er viktige statlige virkemidler i så måte. Forvaltningen av disse anses som en del av statens ansvar.[923] Lovbestemmelsene om ytringsfrihet, varsling og offentleglova bidrar også til å legge til rette for en kritisk og uavhengig presse.

Det kreves konsesjon for å drive jordbundet (analog og digital) kringkasting og lokalkringkasting, unntatt for den statlig eide rikskringkastingen (NRK).[924] Det finnes ingen lignende bestemmelser for avismediene, de har full etableringsfrihet. En grunntanke med konsesjonsinstituttet er at det stilles vilkår for konsesjonene, ved at allmennkringkasterne (TV2, P4 og RadioNorge) forplikter seg til å tilby en variert programmeny hvor en rekke ulike programtyper skal være representert.[925] Medieeierskapsloven gir staten, ved Medietilsynet, hjemmel (§ 9) til å gripe inn mot oppkjøp av eierandel i foretak som driver dagspresse, fjernsyn eller radio dersom oppkjøperen alene eller i samarbeid med andre har eller får *en betydelig eierstilling*[926] i mediemarkedet nasjonalt eller regionalt, og dette er i strid med formålet i lovens § 1 som er "å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud".

Den statlige pressestøtten er et viktig virkemiddel for å sikre meningsmangfold i medielandskapet. Hovedelementene i pressestøtten er: produksjonstilskudd til mindre aviser, aviser som er nummer to i rekken på sitt utgiversted, og såkalte meningsbærende aviser under et bestemt opplag. I tillegg gis et generelt momsfritak for avisene.

Det statlig utnevnte mediestøtteutvalget ga i 2010 en vurdering av dagens støtteordninger. En overordnet konklusjon var at statens infrastrukturansvar og markedssvikt fortsatt legitimerer en aktiv statlig mediepolitikk hvor støttetiltak derfor er nødvendig for å sikre befolkningen bred tilgang til nyheter og samfunnsdebatt av høy kvalitet. Utvalget var delt i spørsmålet om moms-nullsatsen på papiraviser

923 St.meld. nr. 57 (2000–2001:5).

924 Jf. kringkastingsloven § 2-1.

925 Syvertsen (2006:88).

926 Betydelig eierstilling defineres i loven som oppfylling av et av følgende vilkår: 1. Ved kontroll av en tredjedel av: det samlede dagsopplaget for dagspressen, de samlede seertall for fjernsyn eller lyttertallene for radio. 2. Ved kontroll med en andel på 30 prosent eller mer i ett av de tre nevnte mediemarkedene og 20 prosent eller mer i ett av de andre mediemarkedene. 3. Ved kontroll med en andel på 20 prosent eller mer i ett, 20 prosent eller mer i ett annet og 20 prosent eller mer i et tredje av mediemarkedene. 4. Når et foretak som kontrollerer 10 prosent eller mer i ett av mediemarkedene blir eier eller deleier i et foretak som inngår i en annen gruppering med kontroll over 10 prosent eller mer innenfor samme mediemarked (krysseierskap) (medieeierskapsloven § 10). Loven gir også regionale eierskapsbegrensninger.

bør videreføres, eller om det bør innføres merverdiavgift på papiraviser og en ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader. Utvalget fremmet derfor to helhetlige forslag for en fremtidig mediestøtte som var forskjellig på dette punkt.[927] Per mars 2012 har ikke politikerne gjort endringer i gjeldende ordning.

Det er ikke knyttet noen betingelser eller vilkår for den pressestøtten avisene mottar. For allmennkringkasterne finnes Allmennkringkastingsrådet som hvert år vurderer tv-selskapenes programtilbud og rådgir Kulturdepartementet.

RESSURSER (PRAKSIS)

I hvilken grad finnes det en uavhengig mediasektor som gir en bredde i perspektiver?

Poeng: 100

Med tanke på at Norge har en liten befolkning, er det grunn til å si at bredden i mediemangfoldet er godt, både på eiersiden og virksomhetssiden.

Norge ligger i verdenstoppen når det gjelder avistetthet, og få nasjoner om noen bruker så mye tid på avislesing per innbygger.[928] I en undersøkelse fra 2007, med 30 000 respondenter, svarte 82 prosent at de leser minst én avis daglig, og gjennomsnittet lå på 1,9 aviser hver.[929] Medieeierskapsloven har en preventiv effekt ved at de største mediekonsernene ikke utvider sitt eierskap utover begrensningene satt i loven. Det er nærliggende å tro at for eksempel Schibsted ville kjøpt seg betydelig opp på det norske markedet om det ikke hadde vært for loven, i stedet har de gjort investeringer i utlandet.[930] Schibsteds etablering av Media Norge[931] i 2008 er et ferskt eksempel på at loven fungerer. Det ble satt som vilkår at Schibsted måtte selge seg ut av Adresseavisen-konsernet og ned til 40 prosent i Harstad Tidende Gruppen for at etableringen av Media Norge skulle kunne bli en realitet.[932]

Tendensen blant norske fjernsynskanaler er at de rent kommersielle kanalene preges stadig mer av fiksjon og underholdning, mens selskapene med allmennkring-

927 NOU (2010:12–13).

928 Bang (2006:91).

929 Se for eksempel "Vi leser og vi leser", URL: http://www.kommunikasjon.no/fagstoff/fagbladet/medier/vi-leser-og-vi-leser;jsessionid=0C1C14DC9D9BC552DF6BF9AF14E3A4B6 Sist besøkt 09.09.11.

930 Intervju med Allern, 22.09.11.

931 Fusjonen av Aftenposten, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad og Fædrelandsvennen med tilhørende lokalaviser.

932 Se s. 11 i Årsrapport 2010 fra Medietilsynet, URL: http://www.medietilsynet.no/Documents/Om%20Medietilsynet/Aarsmeldinger/links_Medietilsynet2010.PDF. Sist besøkt 22.09.11.

kastingsprofil er opptatt av å sikre et visst mangfold og å gi seerne reelle valgmuligheter.[933] Dette taler for at det bør være et politisk mål å legge til rette for at kanaler med allmennkringkastingsprofil kan eksistere også i fremtiden, dersom en ikke ønsker at fjernsynsmediet blir en ren underholdningskanal – noe som også ble påpekt av Mediestøtteutvalget.[934] I 2010 fordelte seertallene for TV seg primært mellom fire kanaleiere: NRK (41 prosent), TV2 (23 prosent), SBS (9 prosent) og MTG (10 prosent). Tilsvarende fordelte mediekonsernenes eierandeler av pressemarkedet seg mellom fire konsern: Schibsted (30), A-pressen (18), Edda Media (10) og Polaris Media (9). 33 prosent av avismarkedet er altså utenfor de fire store mediekonsernene, Også når en ser på regionalt nivå er det et visst mangfold. Medietilsynet deler landet inn i ti regioner og med to unntak er det ingen eier som har mer enn 60 prosent eierandel av det regionale opplaget – riksavisene er da ikke inkludert. Totalt er det over 1 000 aviser, radio- og TV-stasjoner og medieeiere registrert i Medietilsynets medieregister.

Norge har en politisk differensiert presse, noe som gjenspeiles i avisenes verdigrunnlag slik de selv har definert det.[935] Selv om finanskrisen førte til få nedleggelser i norske medier, har levevilkårene for medievirksomhetene hardnet til, viktige årsaker er svikt i annonse- og reklameinntekter og fallende abonnementsinntekter. I 2009 forsvant mellom 500 og 600 journalststillinger, som tilsvarer mellom fem og ti prosent av hele den norske journalststanden. Totale innsparinger i 2009 nærmet seg trolig to milliarder kroner som tilsvarer ca. 8 prosent av mediebransjens totale omsetning.[936] En studie av forholdet mellom konsernene og avisene konkluderte blant annet med at redaksjonen i konsernets øyne er redusert til en utgiftspost som bør holdes så lav som mulig uten å miste for mange lesere og annonsører.[937] En stadig tøffere markedssituasjon med store nedskjæringer vil nødvendigvis ha betydning for kvaliteten på mediedekningen, og potensielt vil den også true bredden i dekningen. Dagens pressestøtte og bestemmelsene om eierskapsbegrensninger bidrar imidlertid til å begrense effektene av denne utviklingen.

I 2010 og 2011 gjennomførte Norsk Journalistlag (NJ) og Redaktørforeningen felles undersøkelser om hvordan norske journalister og redaktører opplevde den

933 Ihlebæk, Syvertsen og Ytreberg (2011:235–236).

934 NOU (2010:12–13).

935 NOU (2000:124–125).

936 Se s. 7 i Årsrapport 2010 fra Medietilsynet.

937 Østbye og Kvalheim (2009). Se også NOU (2003:49).

journalistiske kvaliteten med mer.[938] I 2010 svarte to tredjedeler av respondentene at det var blitt foretatt nedbemanninger i løpet av det siste året. Blant disse var det en tredjedel som sa at andelen redaksjonelt innhold var gått ned, samtidig var det en tredjedel som sa at andelen redaksjonelt innhold var økt. Det virker med andre ord ikke å være noen entydig endring i andelen redaksjonelt innhold, men produksjonsmengde er ikke nødvendigvis noe godt mål på kvalitet. I det hele tatt er måling av kvaliteten på det mediene leverer en krevende oppgave. I 2011 svarte 74 prosent av respondentene at mindre enn en tidel av de redaksjonelle produktene de produserer ikke oppfyller det de oppfatter som redaksjonens kriterier for god kvalitet. Her må det bemerkes at dette er journalistenes egne kvalitetsvurderinger av eget arbeid.

Det er vanskelig å si noe generelt om kompetansenivået blant journalister, men både journalistikkprofessoren og medierepresentanten har inntrykk av at det generelle bildet er godt. Samtidig påpeker medierepresentanten at det er et klart forbedringspotensial innenfor noen fagområder, jus og økonomi blir trukket frem som konkrete eksempler.[939] Det finnes også nyere studier som gir støtte til dette, det gjelder særlig den økonomiske journalistikken.[940]

UAVHENGIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer mediene mot uberettiget press/ påvirkning fra eksterne i sin yrkesutøvelse?

Poeng: 100

Samlet sett finnes det godt med bestemmelser som skal sikre mediene mot uberettiget press fra eksterne. Ytringsfriheten er nedfelt i Grunnlovens § 100 som blant annet gir befolkningen en allmenn rett til innsyn i statens og kommunenes virksomhet og et forbud mot forhåndssensur. I den nye straffeloven innføres også en bestemmelse om straff av den/de som ved bruk av makt, vold, trusler eller på annen ulovlig måte griper inn i viktige samfunnsinstitusjoners virkemåte, herunder

938 *Kvalitetsundersøkelsen 2010*, URL: http://www.nj.no/Presentasjon+av+Kvalitetsunders%C3%B8kelsen.b7C_xlvMW7.ips Sist besøkt 02.02.12. *Kvalitetsundersøkelsen 2011,* URL: http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=kvalitetsunders%C3%B8kelsen%2Bnorsk%20journalistlag&source=web&cd=6&sqi=2&ved=0CEIQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.nored.no%2Fcontent%2Fdownload%2F2185%2F11152%2Fversion%2F1%2Ffile%2FKvalitetsunders%25C3%25B8kelsen%25202011%2520-%2520presentasjon.pdf&ei=e4oqT460J4uQ4gTjlfmqDg&usg=AFQjCNEy4YOtmaOheTclUlAsdZkIqHCbPw. Sist besøkt 02.02.11.

939 Intervju med Allern 22.09.11; intervju med Øy, 14.10.11.

940 Se for eksempel Slaatta og Kjær (2007), Eide og Simonsen (2009), Lie (2009).

mediene.[941] De strafferettslige begrensningene for journalisters ytringsfrihet er rasismeparagrafen, bestemmelser om ærekrenkelser[942] og mot krenking av privatlivets fred.[943]

Pressens kildevern er nedfelt i straffeprosesslovens § 125 og Tvistemålslovens § 209 (a), i tillegg til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 10. Men pressens kildevern er ikke ubegrenset. Hvis det er "vektige samfunnsinteresser" som tilsier at opplysningen gis og den er av "vesentlig betydning for sakens oppklaring" kan retten kreve at et vitne oppgir navnet på kilden.[944] Ny teknologi og lovgivning – særlig den nye terrorlovgivningen – har gitt politiet nye muligheter til å avsløre kilder som er lovet anonymitet av journalister. Derfor har blant andre Norsk Journalistlag (NJ) og Norsk Redaktørforening argumentert for at kildevernet må styrkes med blant annet mer vidtrekkende bestemmelser om anonymitetsrett for kilder til journalistikk, taushetsplikt og etterforskingsforbud. Det regjeringsutnevnte Metodekontrollutvalgets rapport fra 2009 ga langt på vei støtte til dette synet.[945]

Redaksjonell frihet har vært etablert praksis i Norge over lang tid. Redaktørplakaten, som er en erklæring om en redaktørs etiske retningslinjer og ansvar kom i stand i 1953. I den er også prinsippet om redaksjonell frihet nedfelt.[946] I 2008 ble dette formalisert i Lov om redaksjonell frihet. Loven slår fast at eieren ikke kan instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål, ei heller gjøre seg kjent med materiale før det blir gjort allment tilgjengelig (§ 4 annet avsnitt). Men det finnes samtidig en begrensning i samme lovparagraf første avsnitt – den redaksjonelle friheten gjelder "innenfor rammen av grunnsynet og formålet til virksom-

941 Ot.prp. nr. 8 (2007–2008).

942 Straffelovens bestemmelse om ærekrenkelse, § 135a, ble opphevet i den nye Straffeloven som trådde i kraft 1. januar 2012. Skadeerstatningsloven ble endret samtidig slik at erstatning og oppreisning fikk en mer sentral plass som lovfestet reaksjon mot ærekrenkelser. De fleste straffverdige ytringer vil fremdeles kunne straffes gjennom annen lovgivning. Eksempler er bestemmelser om hatefulle ytringer, hensynsløs atferd, krenkelser av privatlivets fred og forulemping av offentlig tjenestemann (Se regjeringens pressemelding 19.12.08, URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/pressemeldinger/2008/ytringsfriheten-styrkes--straff-for-arek.html?id=541159; Ot.prp. nr. 22 (2008–2009:155–168).

943 Jf. straffelovens §§ 247 og 390.

944 Tvistemålslovens § 209(a).

945 Se debattinnlegg i *Dagens Næringsliv* (24.06.10) skrevet av representanter fra Norsk Journalistlag, URL: http://www.nj.no/Kildevernreglene+m%C3%A5+bli+bedre.b7C_xlHW2E.ips. Sist besøkt 22.09.11; NOU (2009:15); intervju med Øy, 14.10.11.

946 *Redaktørplakaten*, URL: http://www.fagpressen.no/id/1930.1 Sist besøkt 02.02.12.

heten". Redaktørplakaten har en lignende formulering.[947] Og det – virksomhetens grunnsyn og formål – er forhold som bestemmes av eierne. Den redaksjonelle friheten gjelder med andre ord etter loven innenfor noen ytre rammer som bestemmes av eierne.

UAVHENGIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad er mediene fri for uberettiget press/påvirkning fra eksterne i sin yrkesutøvelse i praksis?

Poeng: 100

I Norge er det en sterk tradisjon for at eierne ikke skal gripe direkte inn i redaktørens daglige virksomhet, og norske medier er i det store og hele fri for uberettiget press fra eksternt hold.[948] Derimot har, som påpekt i forrige avsnitt, eierne innflytelse ved at de setter de ytre rammene for redaktørens handlefrihet, herunder overordnede økonomiske og strategiske valg for virksomheten. Videre eksisterer det noen strukturer som indirekte virker inn på hvordan mediene kan fungere. Mediebedriftene opererer i et marked hvor de er helt avhengige av annonse- og sponsorinntekter. Ofte stiller også eierne profittkrav til den redaksjonelle ledelsen, noe som også påvirker redaktørenes handlingsrom.[949] Dette er forhold som ikke er særskilte for Norge, men som gjør seg gjeldende i større eller mindre grad i mange andre land også. I en undersøkelse fra 2004 blant medlemmene av Norsk redaktørforening svarte 70 prosent at de trodde at konflikten mellom børs og katedral er det som vil prege norsk presse de neste ti årene.[950]

Journalistenes kildevern står i dag sterkt i Norge.[951] Representanten for media påpeker likevel at det var først etter lovendringer på 1980- og 1990-tallet og med Høyesteretts avgjørelse i Edderkoppen-saken i 1992 at prinsippet fikk en virkelig aksept i rettspraksis.[952] I 2004 stilte påtalemyndigheten krav om at to journalister skulle bryte sitt kildevern etter at de hadde mottatt taushetsbelagt informasjon fra kilder i politiet. Saken gikk helt til Høyesterett og påtalemyndigheten vant ikke frem i noen av rettsinstansene.[953] Som nevnt under forrige punkt pågår det for tiden en diskusjon om hvorvidt kildevernet bør styrkes ytterligere, blant annet som følge av ny teknologi og lovgivning. Senest i fjor rettet Sivilombudsmannen sterk

947 "En redaktør forutsettes å dele sitt mediums grunnsyn og formålsbestemmelser", se *Redaktørplakaten*.

948 Intervju med Allern 22.09.11; intervju med Øy, 14.10.11; Østbye og Kvalheim (2009:44).

949 Intervju med Allern, 22.09.11, NOU (2003), Østbye og Kvalheim (2009).

950 Wiese (2004).

951 Gedde-Dahl m.fl. (2008:222).

952 Intervju med Øy, 14.10.11.

953 Heum (2005:10).

kritikk mot politiets fremgangsmåte i en sak hvor politiet gjorde beslag overfor en avisjournalist i forbindelse med en rutinemessig sikkerhetskontroll rettet i den aktuelle sak, og viste blant annet til journalistens kildevern etter EMK artikkel 10.[954] Det *kan* tas som en indikasjon på at prinsippet om journalisters kildevern fortsatt er godt forankret i rettspraksis.

STYRING OG LEDELSE

ÅPENHET OG INNSYN (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer gjennomsiktighet i medienes aktiviteter?

Poeng: 100

I henhold til medieeierskapslovens § 13 plikter enhver[955] "å gi Medietilsynet og Klagenemnda for eierskap i media de opplysninger tilsynet eller klagenemnda krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven, blant annet for å (…) bidra til å skape større åpenhet, oppmerksomhet eller kunnskap om eierforhold i norske medier".

Det kan være liten åpenhet om hvilke føringer eierne legger for redaktørens virke, men det er et generelt trekk som ikke er særskilt for Norge.

Det er vanskelig å si noe sikkert om de enkelte medieeieres og medieredaksjoners egne bestemmelser om åpenhet. Vær varsom-plakaten, de etiske retningslinjer som pressen selv har utformet, angir ingen føringer om hva det skal være åpenhet om vedrørende avisenes redaksjonelle policy og på hvilken måte (på hjemmeside, årsrapport etc.) utover at det skal vises åpenhet om "forhold som kan påvirke redaksjonelle medarbeideres habilitet" (punkt 2.3). Norsk Presseforbund opplyser at det i dette ligger en forventning om at man utviser åpenhet både vedrørende de redaksjonelle medarbeiderne og for mediet totalt.[956]

954 Se Sivilombudsmannen Sak 2011/436. "Politiets behandling av en pressemedarbeider i forbindelse med sikkerhetskontroll i Oslo tingrett – pressens rett til kildevern".

955 Loven gjelder foretak som driver dagspresse, fjernsyn, radio eller elektroniske medier, samt foretak som har eiermessig innflytelse over slike foretak, jf. medieeierskapsloven § 3.

956 Norsk Presseforbund (2011), e-post av 25. oktober.

ÅPENHET OG INNSYN (PRAKSIS)

I hvilken grad er det gjennomsiktighet i medienes aktiviteter i praksis?

Poeng: 100

Det er generelt stor åpenhet om eierskap og økonomiske forhold i norske medier. Et punkt hvor Norge går mye lenger enn land sør i Europa, er mediebedriftenes annonseinntekter. Dette er det åpenhet om i Norge, mens mediebedriftenes annonseinntekter i flere europeiske land anses som forretningshemmeligheter.[957]

Medietilsynet utgir årlig en publikasjon om eierskap i norske medier. Denne ferdigstilles etter regelen i slutten av mars. I tillegg drifter tilsynet en internettbase (www.medieregisteret.no) med oversikt over eierforholdene i norske medier, som er offentlig tilgjengelig for alle. Eierskapsopplysningene i Medieregisteret er basert på årlig innhenting av opplysninger fra norske mediebedrifter. Medietilsynet oppdaterer basen fortløpende.

Når det gjelder informasjon om avisenes redaksjonelle policy (publisistisk plattform, vedtekter og formålsparagraf, redaksjonell profil mv.) virker det å variere noe mellom mediehusene hvor lett tilgjengelig den type informasjon er. Generalsekretæren i Norsk Presseforbund har flere ganger argumentert for at det bør være mest mulig åpenhet om dette, og at avisene med fordel kan gjøre den type informasjon lettere tilgjengelig.[958] Lignende signaler er også kommet fra eierhold.[959]

ANSVARLIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer at mediebedriftene er ansvarlig for sine handlinger?

Poeng: 100

Kontrollen med at lovverket blir overholdt gjøres ved domstolene, mens mediene har en selvjustisordning som fokuserer på de etiske rammene for medienes virksomhet. En viktig grunn til det er at mediene skal være helt fri fra statlig innblanding. Et regjeringsoppnevnt medieansvarsutvalg, som utredet reguleringen

957 Intervju med Allern, 22.09.11.

958 Norsk Presseforbund (2011), e-post av 25. oktober.

959 I en kommentar fra redaksjonelt råd for Polaris Media til den redaksjonelle årsrapporten fra Polaris Media, anbefales det å flagge verdistandpunkt i mediers årsrapporter: " Rådet vil foreslå at de medier som har overordnede visjoner av politisk art, også flagger disse verdiene i fremtidige årsrapporter. (…) Det er i virkeligheten en viktig del av den offentlige samtale at man har medier som våger å ta standpunkt, som formidler verdier og målbærer holdninger". Se s. 27 i *Redaksjonell årsrapport Polaris Media*, URL: http://www.polarismedia.no/ Sist besøkt 06.02.12.

av ansvarssystemet på medieområdet, kom med sin rapport i juni 2011. Noen av utvalgets anbefalinger har møtt kritikk, og det er derfor usikkert per i dag i hvilken grad anbefalingene vil følges opp av regjeringen. Per i dag har redaktører et særskilt ansvar etter straffelovens § 431. Utvalgets flertall argumenterer for at denne bestemmelsen skal falle bort. Forslaget har møtt kritikk, blant annet fra mediebransjeforeningene, og det er usikkert hvorvidt dagens bestemmelse vil falle bort. Hvorvidt eierne av mediebedrifter skal kunne straffes økonomisk (foretaksstraff) for redaksjonelle valg, har også reist diskusjon. Bestemmelsen om foretaksstraff er videreført i den nye straffeloven (trådte i kraft 1. januar 2012), men terskelen for å idømme foretaksstraff har vært og skal fortsatt være høy.[960]

Den offentlige kontrollen av mediene begrenser seg til tilsyn med markeds- og eierforhold i dagspresse og kringkasting – at disse er i samsvar med medieeierskapsloven og kringkastingsloven. Denne kontrollen utføres av Medietilsynet. Mediebedriftene er pålagt å rapportere årlig om eierforholdene til tilsynet, og har for øvrig en opplysningsplikt overfor Medietilsynet (Medieeierskapsloven § 13).

Det viktigste tilsynsorganet overfor norsk presse er Pressens faglige utvalg (PFU). PFU er opprettet av Norsk Presseforbund og har til formål å overvåke og fremme den etiske og faglige standard i norsk presse. Utvalget består av sju faste medlemmer hvor pressen er representert ved to redaktører og to journalister, mens de tre siste er eksterne representanter. Både utvalgets leder og øvrige medlemmer oppnevnes av Norsk Presseforbunds styre.[961] Utvalget behandler klager mot alle medier – inkludert den statlig eide rikskringkastingen (NRK)– og avgir uttalelser, som offentliggjøres. Som retningslinjer for sitt arbeid legger utvalget til grunn Vær Varsom-plakaten (VVP), Tekstreklameplakaten og Redaktørplakaten. Alle som blir berørt av pressens dekning og journalistiske arbeid, kan klage til PFU dersom de mener at pressen har brutt etiske retningslinjer i VVP. PFU fatter i hver sak vedtak om hvorvidt det innklagede medium har fulgt eller overtrådt reglene for god presseskikk. Utvalgets konklusjon offentliggjøres i form av en uttalelse. VVP innehar flere bestemmelser om hvilket ansvar mediene har: at redaktøren har det fulle ansvar for mediets innhold (punkt 2.1), å tilstrebe bredde og relevans av kilder (punkt 3.2) og at feilaktige opplysninger skal rettes og eventuelt beklages snarest mulig (punkt 4.13), men det oppstilles ingen formkrav til hvordan beklagelsen skal gjøres.

960 NOU (2011c:111–112).

961 Vedtektene for PFU, § 3.

ANSVARLIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad kan mediebedrifter i praksis holdes ansvarlige for sine handlinger?

Poeng: 100

Dagens selvdømmeordning fungerer i den forstand at PFUs beslutninger tas til følge av mediene, men det er reist kritikk mot at PFU har et for begrenset saksområde.

Medieansvarsutvalget konkluderte med at dagens selvdømmeordning fungerer godt og at den er et viktig redskap for å sikre enkeltmenneskers personvern i møte med de medier som er omfattet av ordningen, det vil si redaktørstyrte medier.[962] Videre fremholder medierepresentanten at det er svært sjelden at lovbestemmelsene om rettelse og tilsvar mv. kommer til anvendelse, noe som viser at selvdømmeordningen fungerer på dette punkt – mediene retter seg etter PFUs anmerkninger.[963]

Ifølge medierepresentanten opprettet mediebransjen PFU som et klageorgan i konkrete saker. Flere medieforskere har reist kritikk mot at PFU har et for *begrenset* saksområde.[964] En gjennomgang av PFU-kjennelsene fra perioden høsten 2004–2007 viste at det er svært sjelden at PFU behandler klager som går på medienes samfunnsoppdrag, kapittel 1 i VVP, mens det svært ofte blir henvist til kapittel 1 i de frifinnende kjennelsene.[965] På den bakgrunn er det blitt hevdet fra medieforskerhold at det kan synes som at PFU i dag forstår medienes samfunnsoppdrag som rettigheter, ikke forpliktelser.[966] Støtte for en slik konklusjon kan en også finne i en uttalelse fra PFU i forbindelse med en klage, hvor det gis noen prinsipielle begrunnelser:

> "den selvjustis som pressen driver, er i første rekke ment å beskytte *enkeltpersoner* mot krenkende og skadelig publisitet (…) i tillegg vil utvalget minne om at pressen ikke har noen trykke*plikt* (…) kun en *rett* til å informere om det som skjer i samfunnet. Derav følger også retten til å velge bort, og retten til selv å bestemme hva som er verdt en omtale".[967]

Dette kan synes i motstrid med punkt 1.2 i VVP som lyder: "Pressen ivaretar viktige oppgaver som informasjon, debatt og samfunnskritikk. Pressen har et spesielt ansvar for at ulike syn kommer til uttrykk".

962 NOU (2011c:12).

963 Intervju med Øy, 14.10.11. Se også NOU (2009b:108).

964 Bjerke (2010); Intervju med Allern, 22.09.11.

965 Når PFU kommer med fellende uttalelser i en sak, henvises det i begrunnelsen til ett eller flere punkter i VVP. I perioden 1999–2010 forekom det kun to ganger at en begrunnelse henviste til ett av punktene under kapittel 1 i VVP. I perioden høsten 2004–2007 ble det henvist til kapittel 1 i 45 prosent av de frifinnende uttalelsene Bjerke (2009:213)(Bjerke 2009a:213).

966 Bjerke (2010:87).

967 Sak 280/09.

Generalsekretæren i Norsk Presseforbund har fremholdt kombinasjonen av en økende saksmengde og begrenset kapasitet som en stor utfordring for PFU og dets sekretariat.[968] Beregninger gjort i en avhandling fra 2009 konkluderte med at sekretariatet som forbereder sakene har omtrent to arbeidsdager til behandling av hver sak, mens PFU i sine møter bruker i gjennomsnitt 15 minutter på å behandle hver enkelt sak.[969] PFU tar svært sjelden stilling til hvem som har rett i en sak der det finnes ulike versjoner av faktum. Utvalgets behandling bærer derfor i stedet preg av at det blir et spørsmål om alle parter har kommet til orde, heller enn å avklare hva som var faktum i saken. PFU er ikke ment å være et etterforskningsorgan og har heller ingen etterforskningsmulighet. Dette innebærer at utvalget i prinsippet kan komme med kritikk mot en part uten at fakta i saken først er klarlagt.

Det er ingen tradisjon i Norge for at mediene har egne medieombud i den enkelte virksomhet. Bare Bergens Tidende av norske aviser har hatt slikt ombud i årene 2004–2010. Ifølge medierepresentanten har det vært en generell holdning blant norske redaktører at det er de selv som skal stå fram og ta i mot henvendelser og klager fra publikum, og denne tenkemåten er ganske dominerende i nordiske land.[970] Utbredelsen av egne etiske "husregler" virker også å være varierende. En studie fra 2007 undersøkte 301 norske nyhetsmedier (aviser, TV og radio) og det viste seg at kun 27 prosent av dem hadde egne nedskrevne etiske "husregler". Samtidig hadde over halvparten av avisene med et opplag på over 10 000, to av de tre riksdekkende tv-kanalene og samtlige riksdekkende radiokanaler husregler. Videre viste gjennomgangen at mange var av nyere dato, noe som kan tyde på at flere og flere nyhetsmedier nedskriver egne etiske husregler. I studien påpekes det at det er varierende åpenhet om husreglene og at noen mediebedrifter omtaler sine egne husregler som bedriftshemmeligheter.[971]

INTEGRITETSMEKANISMER (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer integriteten til de ansatte i mediene?

Poeng: 100

Det finnes dekkende bestemmelser som skal sikre integriteten til de ansatte i mediene.

968 NTB (2007).

969 Bjerke (2009:296–297).

970 Intervju med Øy, 14.10.11.

971 Dahlstrøm (2007).

Vær Varsom-plakaten (VVP) utgjør det etiske grunnlaget for arbeidet i norsk presse (trykt presse, nettpublikasjoner og radio og tv). Kapittel 2 i VVP inneholder bestemmelser som skal sikre journalisters integritet. Det fremholdes at redaksjonelle medarbeidere ikke kan "ha oppdrag eller verv, økonomiske eller andre bindinger som kan skape interessekonflikter i forhold til deres redaksjonelle oppgaver" (punkt 2.3). De kan heller ikke " pålegges å gjøre noe som strider mot egen overbevisning" (punkt 2.5). Videre understrekes viktigheten av å ha klare skiller mellom reklame og redaksjonelt innhold (punkt 2.6 og 2.7), og at en ikke må la sponsing av redaksjonell virksomhet påvirke redaksjonell virksomhet, innhold og presentasjon (punkt 2.8).

Mange mediehus har også egne husregler som skal være normgivende for de ansattes virksomhet. De seneste årene har det vært et økt fokus på, og en økt bevissthet om, dobbeltroller i norske medier.[972] På den annen side viser mediebransjenes egne undersøkelser at det er svært varierende i hvilken grad redaksjonene har etiske diskusjoner og lignende internt og om det legges til rette for det. Det som er positivt, i en viss forstand, er at det virker å være en viss sammenheng mellom omfang av etisk diskusjon internt og redaksjonens størrelse: jo større redaksjon, jo større omfang av diskusjon.[973]

INTEGRITETSMEKANISMER (PRAKSIS)

I hvilken grad er de ansattes integritet sikret i praksis?

Poeng: 75

I et tiårsperspektiv har det vært en klar økning i antall saker behandlet av PFU. I overkant av 200 saker årlig var normalen på begynnelsen av '00-tallet mens det har økt til nærmere 300 saker mot slutten av '00-tallet. Til tross for denne økningen har antallet uttalelser som konkluderer med brudd på god presseskikk holdt seg stabilt rundt 50 per år. Det samme gjelder for antallet uttalelser hvor det rettes kritikk, som årlig ligger på rundt ti saker.[974]

Norske medier generelt er gode og brede i sin tilnærming. I forbindelse med en utredning av norsk pressepolitikk i 2000 ble det gjort en innholdsanalyse av ti norske aviser og konklusjonen var at "oppgaver som samfunnsinformasjon, kulturstoff, kommentar og debatt har en sentral plass i norske aviser. Pressen, inkludert de små lokalavisene, er seriøse og engasjert på et bredt felt".[975] Det eksisterer også

972 Intervju med Allern, 22.09.11, Oltedal (2006):47–49).

973 Intervju med Øy, 14.10.11.

974 Se "Fellende PFU-uttalelser. 1999–2010" på Norsk presseforbunds hjemmeside, URL: http://presse.no/Statistikk/2010. Sist besøkt 12.10.11

975 Allern (2000:315).

uformelle normer om en varsomhet overfor offentlige personers privatliv som er mye strengere enn for eksempel i Storbritannia og Tyskland, og såkalt sjekkheftejournalistikk virker å være lite utbredt blant norske aviser.[976] På den annen side finnes det eksempler på at journalister på oppdrag i utlandet har betalt bestikkelser for å få dekket en sak.[977] Det er grunn til å stille spørsmål ved om det finnes noen typer saker hvor målet helliger middelet, og i så fall hvilke. Underforstått: det er så viktig å få pressedekning om saken, at betaling av bestikkelser kan forsvares.

Flere fagfolk og andre har rettet sterk kritikk av medienes manglende evne til å drive seriøs pressekritikk av hverandre[978], noe som er nedfelt som et viktig element i pressens samfunnsrolle av mediene selv.[979] Dette er en kritikk medierepresentanten langt på vei er enig i.[980] Et eksempel er den manglende debatten om medienes nye politiske rolle som regissør av det politiske ordskiftet i offentligheten.[981] Samtidig er det fra forskerhold kommet signaler om at tendensen kan være i ferd med å endre seg.[982]

I forlengelsen av dette er det reist en viktig og prinsipiell kritikk mot PFU som går på at PFU kun fokuserer på enkeltsaker, viktige mer prinsipielle spørsmål blir ikke reist og diskutert. For eksempel er det ikke gjort prinsipielle vurderinger av medienes rolle i "mediedrev".[983] Medias varierende evne til å drive seriøs pressekritikk av seg selv gjør at media ikke gis maks poeng på denne indikatoren.

976 Heum (2006:59).

977 Et ferskt eksempel er da en TV2-journalist bestakk en dommer i Kongo for å kunne få filme under en rettssak som dommeren skulle lede. Se *Dømt til døden av en korrupt dommer*, URL: http://blogg.tv2.no/fredrik/2009/09/13/domt-til-doden-av-en-korrupt-dommer/ Sist lest 22.03.12.

978 Schiøtz (2004), Gripsrud (2011), Heum (2005:84–88), Schiøtz (2004).

979 Jf. Vær varsom-plakaten, punkt 1.4: "Det er pressens plikt å sette et kritisk søkelys på hvordan mediene selv fyller sin samfunnsrolle".

980 Intervju med Øy, 14.10.11.

981 Jenssen og Aalberg (2007).

982 Eide (2010:215).

983 Skandaler hvor mediene gjennom sin dekning bidrar til å drive frem og utvikle omfanget av skandalen.

ROLLE

ETTERFORSKNING OG AVSLØRINGER AV KORRUPSJONSSAKER

I hvilken grad er media aktive og suksessfulle i sine undersøkelser og avsløringer av korrupsjon?

Poeng: 100

Norske medier må sies å være aktive og suksessfulle i sine undersøkelser og avsløringer av korrupsjon. Spørsmålet er heller i hvilken grad rammebetingelsene legger til rette for at media skal kunne drive med den type virksomhet.

Mange av de store sakene om korrupsjon, svindel og beslektede temaer er avdekket som følge av dyktig journalistarbeid, enten av journalister alene eller etter å ha fått tips fra enkeltpersoner.[984] Vannverkssaken, båtsertifikat-saken, Terra-saken, Ullevål sykehus-saken og FinanceCredit-saken er eksempler på dette.

Medierepresentanten trekker frem Stiftelsen for en kritisk og undersøkende presse (SKUP) som viktig for utviklingen av "gravejournalistikken". SKUP jobber for å heve journalisters kompetanse i undersøkende journalistikk, blant annet gjennom sin årlige SKUP-konferanse og andre faglige kurs og arrangementer. Den årlige SKUP-prisen – norsk presses pris for fremragende undersøkende journalistikk – antas av medierepresentanten å bidra til å heve statusen for undersøkende journalistikk innad i bransjen.[985]

Journalistikkprofessoren intervjuet i forbindelse med denne studien har inntrykk av at det er nok av journalister med god kompetanse i "gravejournalistikk". Spørsmålet er heller om det er nok redaksjonelle ledere som "tør" å prioritere det og å satse nok ressurser på det.[986] Begrensete ressurser er blant de største truslene, om ikke den største, for "gravejournalistikkens" levevilkår. I en studie fra 2009 ga så godt som alle redaktørene og journalistene i avisene som ble undersøkt uttrykk for dårlig samvittighet for at det satses for lite på undersøkende journalistikk. Den viktigste forklaringsfaktoren som ble trukket frem var de økte produktivitetskravene fra eierne, som medfører at avisene i liten eller ingen grad har anledning til å satse på undersøkende journalistikk.[987]

984 Gedde-Dahl m.fl. (2008:218), St.mld. nr. 7 (2010–2011:57).

985 Intervju med Øy, 14.10.11.

986 Intervju med Allern, 22.09.11.

987 Østbye og Kvalheim (2009:42–46).

Et annet spørsmål er om lovverket gir media godt med virkemidler til å drive undersøkende journalistikk, herunder avsløre korrupsjon. Her er to begrepspar sentralt: innsyn-offentleglova og tips-varslingsbestemmelsene. Media, og opinionen for øvrig, er helt avhengig av å ha en vid innsynsrett for å kunne avdekke mistenkelige saker. Dagens innsynsrett har flere begrensninger og praktiseringen av den varierer mellom ulike offentlige instanser.[988] Mange av medias avsløringssaker starter med at de mottar tips fra enkeltpersoner. Derfor er det viktig at en har et regelverk som gir god beskyttelse av varslerne og regler som sikrer anonymitetsrett og kildevern. Dagens varslingsbestemmelser har fått kritikk fra flere hold, og representanter for mediebransjen mener at anonymitetsretten og kildevernets plass i lovverket med fordel kan styrkes.[989]

INFORMERE PUBLIKUM OM EFFEKTENE AV KORRUPSJON

I hvilken grad er media aktive og suksessfulle i å informere befolkningen om korrupsjon og hvilken innvirkning den har på landet?

Poeng: 100

Selv om norske medier ikke har egne programmer med eksplisitte mål om å informere befolkningen om korrupsjon og hvilken innvirkning den har på landet, er det gode grunner til å hevde at media lykkes godt i å informere befolkningen om dette. Som påpekt i forrige avsnitt har norske medier vært en viktig aktør i norsk kontekst når det gjelder å avdekke norske korrupsjonssaker. Gjennom korrupsjonsavsløringene har media bidratt til å sette korrupsjon som et *nasjonalt* problem på dagsorden. Det er også viktig at det rettes søkelys mot gråsonene, forhold som er klart kritikkverdige men hvor det er usikkert om det er korrupsjon i straffelovens betydning.

Lokalmediene har potensielt en viktig rolle ved å rette søkelyset mot kritikkverdige forhold i lokalsamfunnet, forhold som ikke alltid når frem til riksmediene. Det finnes flere gode lokalaviser i Norge, samtidig er det også flere ganger reist kritikk av at en del lokalaviser er for vennlig innstilt overfor lokale myndigheter, næringslivsaktører og andre. En studie fra 2007 av 70 lokalaviser konkluderte med at lokalavisene ikke gjør jobben sin med hensyn til samfunnsoppdraget – det var lite debatt og dekning av politiske saker, mens det eksempelvis var gitt mye plass til "kosenyheter" og mye gratisreklame for enkeltarrangementer.[990]

988 Se kapitlet om offentlig sektor, særlig avsnittet om Åpenhet og innsyn.

989 Intervju med Øy, 14.10.11. Se også kapitlet om Antikorrupsjonsarbeid.

990 Haave (2008). Se også *Mye kos og lite politisk glød*, URL: http://www.mediebedriftene.no/index.asp?id=72666 Sist besøkt: 06.02.12.

INFORMERE OM MYNDIGHETENES AKTIVITETER

I hvilken grad er media aktive og suksessfulle i å informere befolkningen om regjeringens, og andre myndighetsorganers, avgjørelser?

Poeng: 75

Norske medier er i varierende grad aktive og suksessfulle i å informere befolkningen om regjeringens, og andre myndighetsorganers, avgjørelser.

Media spiller en stadig mer dominerende rolle for politikkutøvelse og politisk debatt. Det snakkes om den medialiserte politikken i betydningen at medienes dekning av politikk i dag i stor grad skjer på journalistenes premisser.[991] Et viktig spørsmål da blir naturligvis hvordan journalistene bruker denne definisjonsmakten.

Status er ikke ubetinget positiv hvis kravet er at media skal gi en bred og kunnskapsbasert dekning av politiske saker og spørsmål, samt offentlige myndigheters beslutninger og konsekvensene av disse. Et slikt krav virker ikke urimelig ut ifra medienes egne etiske krav.[992]

Studier av valgkampdekningen viser til at medienes tolkningsrammer i valgkampdekningen domineres av episodiske og spillorienterte nyhetsrammer på bekostning av tematiske og saksorienterte.[993] Generelt har personer, strategier og spill fått større oppmerksomhet over tid.[994] I forlengelsen av dette er det også reist kritikk av at medienes dekning av politikk og samfunnsaktuelle saker er preget av flokktendenser, og er mer opptatt av personene og spillet enn av innholdet i de politiske sakene.[995] Videre er det reist kritikk av at mediene overfokuserer på det som foregår på Stortinget sammenlignet med det som foregår innad i regjeringen og samspillet mellom regjeringen og forvaltningen. Dette er av journalister blitt begrunnet med at det er krevende å jobbe opp mot forvaltningen, datamengden (les: offentlige arkiver og postjournaler) er stor og en må ha "politisk nese" for hvor en skal lete.[996]

991 Jenssen og Aalberg (2007), NOU (2003:48–50).

992 Jf. Vær varsom-plakaten punkt 1.2: "Pressen ivaretar viktige oppgaver som informasjon, debatt og samfunnskritikk. Pressen har et spesielt ansvar for at ulike syn kommer til uttrykk".

993 Waldahl og Narud (2004), Aalberg og Brekken (2007), Thorbjørnsrud (2009).

994 Tønsager (2001).

995 Allern (2001:kapittel 7; 2007), Allern og Pollack (2009), Aalberg og Jenssen (2007).

996 Se for eksempel uttalelser av sentrale mediefolk gjengitt i Allern (2001):270–272).

En annen institusjon som det har vært lite fokus på og omtale i media av, er domstolene og deres rolle.[997] På den annen side bidrar mediene i å rette søkelys på samfunnsviktige saker, og nøler sjelden med å forfølge en nyhetssak, uavhengig av hvem det måtte gjelde.

997 Intervju med Øy, 14.10.11; intervju med Smith, 29.09.11.

11. Sivile samfunn

11. Sivile samfunn[998]

SAMMENDRAG

Flere av spørsmålene vedrørende det sivile samfunn går primært på om forholdene er lagt til rette for et aktivt og velfungerende sivilsamfunn, mer enn på hvordan de frivillige organisasjonene og foreningene selv fungerer. Det norske sivilsamfunnet er kjennetegnet av høy deltakelse, både i form av medlemsmasse og frivillig innsats. Det generelle bildet er positivt langs de fleste dimensjonene, men sivilsamfunnet kan ikke sies å ha noen pådriverrolle når det gjelder antikorrupsjonsarbeid – selv om det finnes noen unntak. Frivillige organisasjoner er i det store og det hele åpne og gjennomsiktige, men det finnes få virkemidler overfor de aktørene som bedriver useriøs virksomhet. Norske frivillige organisasjoner er ikke redde for å komme med kritikk av offentlige myndigheter og de er heller ikke helt avhengige av økonomisk støtte fra myndighetene.

Tabellen under viser samlet poengsum for Sivile samfunn. De kvalitative vurderingene som ligger til grunn for poenggivningen for hver enkelt indikator gis på de påfølgende sidene.

Sivile samfunn Samlet poengsum: 83/100			
	Indikator	**Lov**	**Praksis**
Kapasitet **100**/100	Ressurser	100	100
	Uavhengighet	100	100
Styring og ledelse **75**/100	Åpenhet og innsyn	-*	75
	Ansvarlighet	-*	75
	Integritetsmekanismer	-*	75
Rolle **75**/100	Ansvarliggjøre myndighetene	100	
	Policy reform	50	

*inngår ikke i vurderingen av denne søylen.

998 Vurderingene av det sivile samfunn har i denne studien fokusert på frivillige organisasjoner.

STRUKTUR OG ORGANISERING

Sivilsamfunnet (også kalt sivil sektor, ideell sektor, tredje sektor) favner et stort og mangefasettert felt, og det er derfor vanskelig å behandle det som én kategori slik NIS-metodikken legger opp til. Denne studien har fokusert på frivillige organisasjoner forstått som foreninger og organisasjoner som ikke er fortjenestebasert, som eies og drives av deltakerne og dets medlemmer og som i prinsippet kan legges ned uten samtykke fra staten. Det finnes om lag 2 200 landsomfattende organisasjoner og 120 000 lokale foreninger i Norge.[999] Variasjonen er til dels stor mellom disse organisasjonene og foreningene hva gjelder organisasjonenes størrelse, formål og finansieringsgrunnlag. For eksempel har nærmere 60 000 av disse organisasjonene færre enn 50 medlemmer, ingen ansatte og under 50 000 kroner i årlig omsetning. Om lag 50 000 av dem faller inn under kategorien Kultur og idrett som inkluderer blant annet idrettslag, musikkorps og turistforeninger.[1000] Det står i sterk kontrast til "de fem store" (Redd Barna, Norsk Folkehjelp, Flyktninghjelpen, Røde Kors og Kirkens Nødhjelp), hvis årlige omsetning ligger i størrelsesorden 800–1 270 millioner kroner, og der offentlige tilskudd utgjør over halvparten av inntekten til flere av disse organisasjonene. Frivillig sektor er i svært liten grad lovregulert, og sammenlignet med andre vestlige land utgjør offentlige tilskudd en liten andel (35 prosent) av inntektene til norske frivillige organisasjoner. Som vist ovenfor er det likevel store variasjoner mellom organisasjonene.

KAPASITET

RESSURSER (LOV)

I hvilken grad gir lovverket gode rammebetingelser for det sivile samfunn?

Poeng: 100

Norsk foreningsrett er i hovedsak ulovfestet. Det finnes svært få generelle regler nedfelt i lovs form som gjelder for alle frivillige foreninger. Derfor må generelle foreningsrettslige regler utledes av rettspraksis og uskreven rett.[1001] Prinsippet om foreningsfrihet gjelder som et allment prinsipp i Norge. Videre er foreningsfriheten nedfelt i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og FNs konvensjon om politiske og sivile rettigheter, som begge er norsk lov.[1002] Foreningsfrihe-

999 Lorentzen (2010:308).

1000 Se *Nøkkelfakta om frivillighet*, URL: http://www.frivillighetnorge.no/N%C3%B8kkelfakta+om+frivillighet.b7C_wlHY1A.ips Sist besøkt 14.02.12.

1001 Woxholth (2008:24).

1002 Menneskerettsloven § 2.

ten er imidlertid ikke nedfelt i Grunnloven, men har et spesielt vern i norsk lov.[1003] Dersom det er motstrid mellom disse konvensjonene, som for eksempel foreningsfriheten, og bestemmelser i annen lovgivning, får konvensjonene forrang.[1004]

Det er svært enkelt å stifte en frivillig forening/organisasjon, de eneste formkrav som stilles er at organisasjonen må ha et organisasjonsnummer og kontonummer.[1005] De økonomiske rammevilkårene for frivillige organisasjoner i Norge har det siste tiåret endret seg i positiv retning. Det finnes en rekke spesialbestemmelser i skatte- og avgiftsregelverket som i hovedsak ble innført rundt årtusenskiftet. Frivillige organisasjoner er i utgangspunktet fritatt for inntekts- og formuesskatt.[1006] Det finnes ingen begrensninger med tanke på type organisasjon, organisasjonens struktur eller lignende – det avgjørende er at organisasjonen "ikke har erverv til formål". Noen av organisasjonens aktiviteter kan dog være skattepliktige, først og fremst aktiviteter som ikke kan knyttes til gjennomføringen av organisasjonens ideelle formål. Videre finnes det bestemmelser som begrenser frivillige organisasjoners plikt til å betale arbeidsgiveravgift, og det gis skattefradrag for pengegaver inntil 12 000 kr til visse typer frivillige organisasjoner.[1007] Skattefradraget for pengegaver utgjorde i 2008 nesten 1,7 milliarder kr. I 2010 ble det vedtatt egne regler for momsfritak for frivillige organisasjoner.[1008] Regjeringen har gitt løfte om en trinnvis økning i momskompensasjonen opp til 1,2 milliarder kr i 2014. Løftet er ikke fulgt opp i statsbudsjettet for 2012, noe som har skapt stor misnøye blant frivillige organisasjoner.

RESSURSER (PRAKSIS)

I hvilken grad har det sivile samfunn tilstrekkelig med økonomiske og menneskelige ressurser til å fungere og operere effektivt i praksis?

Poeng: 100

Den viktigste inntektskilden (56 prosent) for frivillige organisasjoner er inntekter de selv genererer gjennom salg, lotterier, medlemskontingent, osv. 35 prosent av

1003 Woxholth (2008 45–47). Likevel gjelder det en noe mer vidtgående beskyttelse på noen områder, for eksempel retten til å danne politiske partier og partienes rett til å stille til valg, samt adgangen til å danne religiøse trossamfunn. Det pågår også for tiden en stor diskusjon om hvorvidt menneskerettighetene, eller deler av dem, skal nedfelles i Grunnloven, men det er i skrivende stund ikke tatt en endelig beslutning om dette.

1004 Menneskerettsloven § 3.

1005 Se også Uavhengighet (lov).

1006 Jf. skatteloven § 2-32.

1007 Jf. skatteloven § 6-50. Se også St.meld. nr. 39 (2006–2007:173–174).

1008 Jf. forskrift om merverdiavgiftkompensasjon for frivillige organisasjoner.

inntektene kommer fra det offentlige og ni prosent er gaver. Det er store variasjoner mellom organisasjonene, for eksempel utgjorde offentlige tilskudd over halvparten av årsinntekten for 2010 til flere av "de fem store" frivillige organisasjonene (målt i årlig omsetning).[1009] Det medfører med andre ord ikke riktighet som noen ganger hevdes at den frivillige sektoren i Norge er svært avhengig av offentlig sektor. Til sammenligning utgjør offentlige inntekter i gjennomsnitt 58 prosent av inntektsgrunnlaget for de europeiske velferdspartnerskapslandene[1010], mens de egengenererte inntektene kun utgjør en tredjedel.[1011] Samtidig skal det sies at det har vært en betydelig økning i offentlige tilskudd til de frivillige organisasjonene. En studie anslo at det har vært en firedobling av tilskuddet til organisasjonene i løpet av de siste 25 årene og en tredobling de siste 15 årene.[1012] Økonomien i frivillig sektor, inkludert det frivillige arbeidet, utgjør 4 prosent av Norges BNP, i følge SSB.[1013]

Andelen av husstander i Norge som gir pengegaver til frivillige organisasjoner har økt betraktelig. I 1997 var andelen 51, mens den i 2009 var økt til 75 prosent. Det virker imidlertid ikke som de graver dypere i lommeboken enn tidligere. En viktig forklaring på økningen er en økende profesjonalisering av innsamlingsarbeidet (side 17–18).

Omfanget av frivillig arbeid[1014] i Norge har lenge vært svært høyt i internasjonal sammenligning, mens betalt arbeid utgjør en liten del (69 000 årsverk i 2007).[1015] Den frivillige arbeidsinnsatsen i de frivillige organisasjonene i Norge tilsvarer 115 000 årsverk. 48 prosent av befolkningen (over 16 år) bidro i 2009 med frivillig arbeid i de frivillige organisasjonene. Frivillig sektor er helt avhengig av "organisasjonssliterne". Frivillige som jobber mer enn en time i uka står for over 90 prosent av den totale innsatsen.[1016]

Mange av organisasjonene i Norge er små. Av de vel 115 000[1017] lag og foreninger

1009 Se for eksempel årsregnskap til Flyktninghjelpen, URL: http://www.flyktninghjelpen.no/?aid=9095412 og Norsk Folkehjelp, URL: http://www.folkehjelp.no/no/om_oss/resultatrapport/ Sist besøkt 14.12.12.

1010 Velferdspartnerskapslandene består av EU-landene Østerrike, Belgia, Frankrike, Tyskland, Nederland, Irland, Italia og Spania, i tillegg til Israel.

1011 Wollebæk og Sivesind (2010:16).

1012 Lorentzen (2010:66).

1013 Gjengitt på *Fakta om frivillighet* på Frivillighet Norge, URL: http://www.frivillighetnorge.no/N%C3%B8kkelfakta+om+frivillighet.b7C_wlHY1A.ips Sist besøkt 20.10.11.

1014 Med frivillig arbeid menes frivillig ulønnet arbeidsinnsats for frivillige organisasjoner, samt kultur- og velferdstjenester drevet av frivillige organisasjoner. Vanlig medlemsaktivitet som medlemsmøter medregnes ikke. For fullstendig definisjon, se Wollebæk og Sivesind (2010:21).

1015 Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000), Sivesind (2007).

1016 Selle og Sivesind (2009:280–282); Wollebæk og Sivesind (2010:21–33).

1017 I dette tallet er lokale lag som er del av en nasjonal organisasjon tatt med.

som finnes i Norge, har nesten 60 000 færre enn 50 medlemmer, ingen ansatte og under 50 000 kroner i årlig omsetning.

Frivillig organisering i Norge har vært kjennetegnet av en bred medlemsbasis og demokratisk oppbygging. Det er anslagsvis 10 millioner medlemskap i frivillige organisasjoner i Norge. Nesten 3 millioner av disse er medlem av en organisasjon innenfor kategorien "Kultur og fritid". Om lag 80 prosent av befolkningen er medlem i minst én organisasjon, 60 prosent i to organisasjoner og i underkant av 40 prosent er medlem av tre organisasjoner eller mer.[1018] Nesten 50 prosent definerer seg som "aktive medlemmer".

Den støtten staten, ved departementene, gir til frivillige organisasjoner i form av tilskuddsordninger, utgjorde i statsbudsjettet for 2009 cirka 4,7 milliarder kroner fordelt på 81 ordninger.[1019] Cirka 1,1 milliard kr var øremerket infrastruktur for sivile (og andre) aktiviteter. 54 av tilskuddene var eksklusivt forbeholdt sivile aktører og utgjorde ca. 2,7 milliarder kroner.[1020] Det er store variasjoner mellom departementene i hvordan tilskuddene er utformet. Omtrent tre milliarder kroner av midlene ble fordelt ut fra forhåndsbestemte, mekaniske kriterier, uten bruk av skjønn. Målsettingene for tilskuddene er som hovedregel relatert til den statlige instansens faglige oppgaver og angir aktiviteter som denne ønsker iverksatt. Én effekt av dette er at de frivillige organisasjonene i noen tilfeller blir brukt av myndighetene som instrumenter for å realisere politiske målsettinger som myndighetene har satt seg.[1021]

UAVHENGIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer at det sivile samfunns aktiviteter ikke utsettes for uberettiget påvirkning/press eksternt?

Poeng: 100

Det finnes i dag få bestemmelser som rører ved organisasjoners uavhengighet.

Organisasjonsfriheten er som tidligere nevnt ikke nedfelt i Grunnloven, men har et spesielt vern i norsk lov (se Ressurser (lov)). Videre følger det av legalitetsprinsippet, som er et alminnelig ikke-lovfestet prinsipp i norsk rett, at eventuelle begrens-

1018 Sivesind (2007:29).

1019 Tilskudd beregnet på bruk utenlands (bistand), og tilskudd beregnet på enkeltstående kulturinstitusjoner, statskirkeinstitusjoner og krisesentre med flere er ikke tatt med i beregningen.

1020 Lorentzen (2010); St.meld. nr. 27 (1996–1997).

1021 Intervju med Brekke, 07.10.11; Enjolras og Waldahl (2009:26–27).

ninger i organisasjonsfriheten må fastsettes ved lov. Slike begrensninger finnes i svært liten grad i dag. Unntaket er straffelovens § 330 som fastsetter straff for den som deltar i en forening som er forbudt ved lov.[1022] Videre er det bred politisk enighet om at myndighetene ikke skal gripe direkte inn i frivillig sektors aktiviteter.[1023]

Det finnes ingen formelle begrensninger i hva og hvem som kan etablere en frivillig organisasjon eller forening, eller formkrav til hva en frivillig organisasjon er for noe. Den begrensede lovreguleringen har sammenheng med et utbredt politisk ønske om at det skal være lett å engasjere seg i frivillig sektor og at frivillig sektor skal være uavhengig av staten. I prinsippet kan to personer starte foreningen "Kaffekoppers venner" og samme dag gå ut i gata og samle inn penger til foreningen.[1024] Det er med andre ord meget enkelt, for de som ønsker det, å opprette foreninger/organisasjoner innenfor det norske sivilsamfunnet, noe som er en klar styrke. På den annen side knyttes det en viss frustrasjon til de offentlige støtteordningene som kjennetegnes av stor variasjon i utforming.[1025] Offentlige myndigheter, ved departementene, ønsker å rette inn sine støtteordninger ut ifra hva som passer for dem.[1026] Noen ganger ønsker de å inkludere flere aktører enn de frivillige organisasjonene (for eksempel kommersielle aktører, offentlige foretak etc.), andre ganger ønsker de snevrere grenser. Fra organisasjonenes side ønskes det mindre glidende overganger, en klarere avgrensning av hva som er frivillig sektor og mer strømlinjeforming av de offentlige støtteordningene, da det vil tydeliggjøre rammebetingelsene for frivillig sektor.[1027]

UAVHENGIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad kan det sivile samfunn eksistere og fungere uten at det blir utsatt for uberettiget påvirkning/press eksternt?

Poeng: 100

I det store bildet opplever norske frivillige organisasjoner å være tilstrekkelig fristilt og uavhengig av offentlige myndigheter. Frivillige organisasjoner er heller ikke redd for at de skal bli utsatt for press eller lignende hvis de kommer med kritikk av de politiske myndigheter.[1028] Men som tidligere nevnt, fungerer de frivillige

1022 Unntaket er foreninger " hvis Formaal er Forøvelse af eller Opmuntring til strafbare Handlinger, eller hvis Medlemmer forpligter sig til ubetinget Lydighed mod nogen" (Straffeloven § 330).

1023 St.meld. nr. 39 (2006–2007:11).

1024 Intervju med Brekke, 07.10.11.

1025 Lorentzen (2010).

1026 Enjolras og Waldahl (2009).

1027 Intervju med Brekke, 07.10.11.

1028 Intervju med Brekke, 07.10.11.

organisasjonene noen ganger som instrumenter for å realisere de politiske myndighetenes egne politiske målsettinger. Det siktes her særlig til utformingen av noen av de økonomiske støtteordningene.[1029] Det feltet hvor dette er mest betegnende, er innenfor bistand. Feltet kjennetegnes av høy grad av institusjonalisering[1030] og har blitt kritisert for at det er lite rom for kritikk av systemet.[1031]

STYRING OG LEDELSE

ÅPENHET OG INNSYN (PRAKSIS)

I hvilken grad er det åpenhet og gjennomsiktighet i det sivile samfunn?

Poeng: 75

Graden av åpenhet er det i hovedsak opp til de frivillige organisasjonene selv å avgjøre, og åpenheten blant de store og seriøse aktørene er generelt god. Det er de seneste årene innført bestemmelser som skal bidra til økt åpenhet, men bestemmelsene bygger i hovedsak på frivillighet.

Det generelle inntrykket til informantene er at åpenheten er god blant de frivillige organisasjonene. De seriøse aktørene legger ofte ut årsrapporter og regnskap tilgjengelig på sine nettsider.[1032]

I 2008 ble Frivillighetsregisteret[1033] etablert. Det var dels for å bedre samhandlingen mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene, og dels for å sikre systematisk informasjon som vil bidra til å styrke legitimiteten til og kunnskapen om de frivillige organisasjonene. Alle frivillige organisasjoner, forstått som organisasjoner som driver aktiviteter som ikke er fortjenestebasert, har rett til å registrere seg, men per i dag foreligger det ingen plikt.[1034] For å kunne nyte godt av de statlige ordningene med momskompensasjon og *Grasrotandelen*[1035] stilles det krav av staten om registrering i Frivillighetsregisteret. I det hele er det svært få plikter

1029 Intervju med Brekke, 07.10.11; Enjolras og Waldahl (2009), Tranvik og Selle (2003:170–171).

1030 Den offentlige støtten til bistandsorganisasjonene har økt merkbart (fra ca. 1,2 milliarder NOK i 1991 til ca. 2,4 milliarder NOK i 2001), samtidig som organisasjonenes egeninnsats og krav til egenfinansiering har sunket (10 prosent i 2001) (Tvedt (2009:57–67).

1031 Liland og Kjerland (2003:259), Østerud (2006:309), Tvedt (2009).

1032 Intervju med Brekke, 07.10.11, intervju med Sivesind, 20.09.11.

1033 Se www.brreg.no/frivillighet/

1034 Frivillighetsregisterloven § 3.

1035 Grasrotandelordningen innebærer at alle som spiller på et av Norsk Tippings spill kan velge at inntil fem prosent av den innsatsen de legger inn skal gå til en bestemt frivillig organisasjon.

som følger av registreringen i Frivillighetsregisteret alene. Dersom det finnes et styre skal opplysninger om det registreres, herunder navn på styremedlemmene.[1036] Alle enheter må legge ved vedtekter ved registrering i frivillighetsregisteret, men det er opp til hver enkelt enhet å bestemme om de forplikter seg til å sende inn nye vedtekter dersom de blir endret. Hvis en velger å sende inn regnskapsopplysninger, følger en plikt til å sende inn årsregnskap.[1037] Per 31.10.2011 var det registrert 23 872 enheter i Frivillighetsregisteret. 24 prosent av disse hadde registrert seg for oppdatering av vedtekter, mens kun 7 prosent av enhetene leverer årsregnskap.[1038]

En mulig forklaring på den mangelfulle registreringen er at det ikke gis noen (økonomiske) incentiver til å registrere seg. Mange av de frivillige organisasjonene opplever i alle fall registrering i Frivillighetsregisteret som merarbeid de får lite igjen for. Derfor gir mange av dem uttrykk for at de ønsker at det gis økonomiske incentiver for å registrere opplysninger om organisasjonene (f eks at momskompensasjon kun gis til de som registrerer årsregnskap), men de ønsker ikke at det skal innføres en lovpålagt plikt, da de mener det vil rokke ved deres uavhengighet.[1039]

Norge er blitt omtalt som et eldorado for pengeinnsamlere, innsamlingsmarkedet utgjør årlig om lag 2,2 milliarder kroner. Frem til 2009 var det ingen direkte lovregulering av dette markedet. I praksis betød det at hvem som helst kunne starte en innsamling uten at det var noen form for kontroll med hvordan pengene ble brukt. Lov om registrering av innsamlinger som trådte i kraft i 2009 var ment å bøte på dette problemet. Loven fastslo at det skulle opprettes et frivillig register over organisasjoner som samler inn penger til gode formål. Ved registrering forplikter organisasjonene seg til å følge spesifikke regnskapsregler og underlegge seg ekstern kontroll. Videre stilles det krav om at minimum 65 prosent av innsamlede midler (offentlig støtte faller ikke inn under disse) går uavkortet til det oppgitte formålet. Men registreringen er frivillig og per oktober 2011 var 87 medlemmer registrert. Videre utøves kontrollen av en stiftelse med svært begrensede midler – budsjettet er på ca. 1,3 millioner kroner. Avisen *Bistandsaktuelt* har i flere utgaver den siste tiden vist flere eksempler på useriøse aktører på markedet, og de fleste er enig i at dagens kontrollordning ikke fungerer.[1040] For det første har kontrollinstansen altfor

1036 Jf. enhetsregisterloven § 6 og frivillighetsregisterloven § 5.

1037 Frivillighetsregisterloven § 6.

1038 Brønnøysundregisteret (2011), e-post av 9. november.

1039 Intervju med Brekke, 07.10.11.

1040 Se for eksempel "Norge – et eldorado for pengeinnsamlere", URL: http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter-og-reportasjer/arkiv-nyheter-og-reportasjer/norge-et-eldorado-for-pengeinnsamlere; "En lov som ikke virker", URL: http://www.bistandsaktuelt.no/kommentar/arkiv-kommentarer/en-lov-som-ikke-virker Sist besøkt 20.01.12.

lite midler, og for det andre har den for snevert mandat – den kan kun kontrollere de organisasjonene som er registrert i registeret. De useriøse aktørene står ikke oppført der.

ANSVARLIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad er det sivile samfunn ansvarlige overfor sin ledelse/sine medlemmer?

Poeng: 75

Norske organisasjoner er som hovedregel kjennetegnet av en demokratisk oppbygging hvor styrene står ansvarlig overfor organisasjonens medlemmer. Hvis styret i en frivillig organisasjon kommer i et økonomisk eller strafferettslig ansvar, så gjelder aksjelovens bestemmelser for styreansvar tilsvarende.[1041]

Det vanlige er at styret besettes av medlemmer av organisasjonen. Det generelle inntrykket til informantene er at kontrollen de medlemsbaserte organisasjonene utøver, er god. [1042] Bildet er imidlertid sammensatt. En forsker med kunnskap om feltet påpeker at det særlig innenfor bistandssektoren og misjonsbevegelsen er en del organisasjoner med en liten medlemsmasse sett i forhold til størrelsen på midlene organisasjonene forvalter. Han påpeker at disse organisasjonene blir veldig ledelsesstyrt, at styrene får liten myndighet over ledelsens beslutninger og at det er en fare for at styrene ikke har kompetanse til å stille de rette spørsmålene.[1043] Representanten for de frivillige organisasjonene melder at en del av organisasjonene som arbeider for bestemte grupper (for eksempel barn og ungdom, eldre, innvandrere) har problemer med å skaffe seg egnet kompetanse (regnskap, rapportskriving, utfylling av offentlige skjemaer etc.) til sine styrer.[1044]

Noe som har vært et problem til tider, har vært frivillige organisasjoner som har trikset med medlemstallene for å få økt offentlig støtte. Den største saken er litt tilbake i tid, da omfattende juks med medlemstallene blant ungdomspartiorganisasjonene ble avdekket på midten av 90-tallet[1045]. Men det finnes også eksempler på juks med medlemstall fra de seneste årene. Det er som regel media som har avdek-

1041 Woxholth (2008).

1042 Intervju med Brekke, 07.10.11, intervju med Sivesind, 20.09.11.

1043 Intervju med Sivesind, 20.09.11.

1044 Intervju med Brekke, 07.10.11.

1045 Solberg (1995).

ket sakene etter å ha mottatt tips om mulige ulovligheter.[1046]

Et større problemområde, i alle fall potensielt, er bistandssektoren. Det er reist kritikk fra blant annet Riksrevisjonen for mangler i Utenriksdepartementets forvaltning av bistandsmidlene, og av at kritikkverdige forhold hos mottakerlandene ikke får konsekvenser.[1047] Samtidig har det vært iverksatt tiltak på området. Utenriksdepartementet (UD) opprettet i 2007 en sentral kontrollenhet med siktemål å bekjempe misligheter og lignende med UDs midler. Norsk bistand er på rundt 27 milliarder kroner årlig. I 2010 gikk ca. tre milliarder kroner til frivillige organisasjoner.

INTEGRITETSMEKANISMER (PRAKSIS)

I hvilken grad er det sivile samfunns integritet ivaretatt i praksis?

Poeng: 75

Frivillige organisasjoners redelighet sikres først og fremst gjennom selvjustis. Dette må ses i sammenheng med uavhengighetstanken som gjelder for frivillig sektor. Informantene gir uttrykk for at hovedinntrykket er at frivillig sektor nyter stor grad av tillit hos befolkningen.[1048]

Det finnes ingen etiske retningslinjer eller lignende som gjelder for hele sektoren, men Frivillighet Norge[1049] har, på oppdrag for sine medlemmer, utarbeidet noen overordnede etiske prinsipper for medlemsorganisasjonenes innkjøp av varer og tjenester.

Frivillighetsregisteret og Innsamlingsregisteret er tiltak som er ment å bidra til en større åpenhet i sektoren og bidra til å sikre at sektorens integritet ivaretas, men slik disse ordningene fungerer per i dag kan de i liten grad sies å fungere etter hensikten. Derfor gis sivile samfunn ikke maks poeng på denne indikatoren.

1046 Det pågår for tiden en rettssak mot SOS Rasisme. I 2009 avslørte TV2 juks i Norges største innvandrerorganisasjon, og samme år mistet fire norskpakistanske aviser pressestøtten fordi de ikke kunne dokumentere hvor mange abonnenter de hadde.

1047 Salvesen og Gedde-Dahl (2011); Riksrevisjonen (2011b).

1048 Intervju med Brekke, 07.10.11, intervju med Sivesind, 20.09.11.

1049 Frivillighet Norge er et samarbeidsforum for hele frivillig sektor, bestående av vel 250 organisasjoner som til sammen representerer over 50 000 lag og foreninger over hele landet.

ROLLE

ANSVARLIGGJØRE MYNDIGHETENE

I hvilken grad er det sivile samfunn aktivt og suksessfullt i å holde styresmaktene ansvarlig for sine handlinger?

Poeng: 100

Forholdet mellom de frivillige organisasjonene og offentlige myndigheter er blitt beskrevet som et gjensidig maktforhold hvor ingen av partene er uten makt og innflytelse.[1050] Det er to faktorer som er viktig i denne sammenheng: norske frivillige organisasjoner er ikke redde for å komme med kritikk av offentlige myndigheter, og de er heller ikke helt avhengige av økonomisk støtte fra myndighetene.[1051] Dermed står de relativt fritt til å stille myndighetene til ansvar ved å utøve kritikk eller press.

Norske frivillige organisasjoner har gode muligheter til å påvirke politikkutformingen gjennom både formelle og uformelle kanaler. Av formelle kanaler er høringsinstituttet det viktigste. Ved forberedelse av lover og forskrifter fungerer de frivillige organisasjonene som høringsinstanser, noen ganger ved at de deltar i de regjeringsoppnevnte utvalgene som gjør det lovforberedende arbeidet. I tillegg kan de fremme sine meninger når lovforslag og andre typer politiske forslag sendes ut på såkalte høringsrunder. Stortingskomiteene arrangerer også ofte åpne høringer hvor organisasjoner og andre gis anledning til å fremme sine synspunkter i saken som skal behandles.[1052] Men verken representasjon i utvalg, eller deltakelse i høringsrunder, gir noen garanti for at deres syn vil få avgjørende betydning for utformingen av loven. Påvirkning via uformelle kanaler skjer ved at frivillige organisasjoner kan utøve personpåvirkning/"lobbying". Det kan skje gjennom profesjonell lobbying, gjennom aksjoner og annen form for opinionspåvirkning hvor organisasjonene markerer seg som "pressgrupper". Dette kommer særlig til uttrykk innenfor miljøvern og innenfor avholds- og målbevegelsen.[1053]

Med unntak av den norske avdelingen av Transparency International (to årsverk) er det få frivillige organisasjoner i Norge som kan sies å engasjere seg merkbart i anti-korrupsjonsarbeid, uavhengig av om en snakker om opplysnings- og informasjonsarbeid, lobbying overfor myndighetene og andre sentrale aktører, refor-

1050 Enjolras og Waldahl (2009).

1051 Intervju med Brekke, 07.10.11, intervju med Sivesind, 20.09.11; se også Ressurser (Praksis).

1052 Se kapitlet om Stortinget.

1053 Woxholth (2008:33).

minitiativ etc.[1054] I tillegg til TI-N kan de internasjonale organisasjonene Publish What You Pay og Tax Justice Network nevnes, som begge har en avdeling i Norge (PWYP-N og TJN-N) og som jobber med antikorrupsjonsarbeid (se også Politisk reform).

NHO (interesseorganisasjon for norske bedrifter) og KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) har gjort en del arbeid på området. NHO har utarbeidet veiledere og annet informasjonsmateriell til sine medlemmer om tematikken, i tillegg til at organisasjonen arrangerer kurs for sine medlemsbedrifter. KS har opprettet Etikkportalen, en elektronisk portal som inneholder en rekke veiledere og annet informasjonsmateriell som går på antikorrupsjonsarbeid og beslektede temaer, i tillegg til at det arrangeres kurs, seminarer m.m. i regi av portalen.

POLITISK REFORM

I hvilken grad er det sivile samfunn aktivt engasjert i reforminitiativ som omhandler anti-korrupsjon?

Poeng: 50

I norsk kontekst foregår det lite reforminitiativ som omhandler anti-korrupsjon. Det meste av reformutvikling på området de seneste årene har vært ved endringer i straffelovsbestemmelsene i forbindelse med ratifisering av internasjonale konvensjoner på området. Tilsvarende har det vært svært begrenset med engasjement fra frivillige organisasjoner når det gjelder temaet korrupsjon og anti-korrupsjonsarbeid. Det er tre unntak til dette: Transparency International (TI), Publish What You Pay (PWYP) og Tax Justice Network (TJN), som alle har avdeling i Norge. Transparency International har bekjempelse av korrupsjon som det overordnede mål for sin virksomhet, og har de seneste årene blitt mer kjent her til lands.[1055] PWYP jobber særlig opp mot utvinningsindustrien og jobber for mer åpenhet og ansvarlighet i denne sektoren. Hovedbidragsyterne til PWYP-N er Norad[1056] og Norad-programmet Olje for utvikling.[1057] TJN jobber blant annet for å informere opinionen om de skadelige effektene av hemmeligholdet skatteparadisene tilbyr. TJN-N har ingen store økonomiske bidragsytere, men tolv sivilsamfunnsorganisasjoner er betalende medlemmer.[1058] Et annet unntak her er bistandsorganisasjonene

1054 Intervju med Brekke, 07.10.11.

1055 En indikasjon på dette er å søke på søkeordet Transparency International i søkemotoren Retriever (nyhetsarkiv som inneholder alle papiraviser). I perioden 2005–2010 får en 153–183 treff, mens tallene før 2002 lå på under 20 treff.

1056 Norad er direktoratet for utviklingssamarbeid og ligger inn under Utenriksdepartementet.

1057 http://www.pwyp.no/ Sist besøkt 15.02.12.

1058 http://www.taxjustice.no/ Sist besøkt 15.02.12.

som har vært og er opptatt av anti-korrupsjonsarbeid, men det er da knyttet til organisasjonenes samhandling og dialog med lokale organisasjoner i de landene som mottar bistanden.

12. Næringslivet

12. Næringslivet

SAMMENDRAG

Flere av spørsmålene vedrørende næringslivet går primært på om forholdene er lagt til rette for et velfungerende næringsliv, heller enn hvordan virksomhetene selv fungerer. I Norge er det lagt godt til rette for bedriftsetablering. Norske bedrifter kan ikke sies å være utsatt for uberettiget innblanding fra andre i særlig grad, og det finnes en del bestemmelser som skal sikre bedriftenes integritet. Av ankepunkter er det særlig ressursutfordringen knyttet til bekjempelse av økonomisk kriminalitet som gir grunn til bekymring. Andre punkter er at praktiseringen av hvitvaskingsloven, som trådte i kraft i 2004, virker å være mangelfull, og det finnes forbedringspotensial i reguleringen av norske selskapers virksomhet i såkalte skatteparadis.

Tabellen under viser samlet poengsum for næringslivet. De kvalitative vurderingene som ligger til grunn for poenggivningen for hver enkelt indikator gis i de påfølgende sidene.

Næringslivet Samlet poengsum: 96/100			
	Indikator	**Lov**	**Praksis**
Kapasitet **100**/100	Ressurser	100	100
	Uavhengighet	100	100
Styring og ledelse **88**/100	Åpenhet og innsyn	75	100
	Ansvarlighet	100	75
	Integritetsmekanismer	100	75
Rolle **100**/100	Policyarbeid innenfor antikorrupsjon	100	
	Støtte til det sivile samfunn	100	

STRUKTUR OG ORGANISERING

Norsk næringsliv er mangfoldig. Selv om olje- og gassnæringen er blitt stadig viktigere, er de fleste sysselsatt i andre industri- og tjenestenæringer. Over 1,6 millioner er sysselsatt i private bedrifter, og over 70 prosent av verdiskapingen skjer i privat sektor. Små og mellomstore bedrifter utgjør hoveddelen av norsk næringsliv. Over 99 prosent av bedriftene i Norge har 100 ansatte eller færre.[1059]

KAPASITET

RESSURSER (LOV)

I hvilken grad legger lovverket til rette for etablering av enkeltbedrifter og deres aktiviteter?

Poeng: 100

Lovverket legger godt til rette for etablering av enkeltbedrifter og deres aktiviteter. Hovedformene for etablering av mindre bedrifter er: aksjeselskap/allmennaksjeselskap (AS/ASA[1060]), ansvarlig selskap (ANS/DA[1061]), enkeltpersonforetak[1062] og samvirkeforetak. Det stilles få formelle krav til nyetablering av selskaper. Det er ikke gitt særskilte regler eller egen lov om enkeltpersonforetak; eieren bestemmer alt i foretaket. Enkeltpersonforetak kan registreres gratis i Enhetsregisteret og vil da få et organisasjonsnummer. For ansvarlige selskap kreves at eierne lager en selskapsavtale (selskapslovens § 2-3), mens samvirkeforetak må lage et stiftelsesdokument med vedtekter for foretaket (samvirkeforetaksloven §§ 8, 9 og 10). Ansvarlige selskap og samvirkeforetak må registreres i foretaksregisteret, og eierne kan være både fysiske og juridiske personer. Tilsvarende bestemmelser gjelder for aksjeselskap, i tillegg kreves en aksjekapital på minimum 30 000 kroner.[1063]

1059 Se Fakta om norsk næringsliv på Nærings- og handelsdepartementet, URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/norsk-naringsliv.html?id=481737 Sist besøkt 21.11.11

1060 Allmennaksjeselskap (ASA) er et aksjeselskap med begrenset ansvar for deltakerne (eierne). Til forskjell fra den ordinære aksjeselskapsformen er det krav om at allmennaksjeselskap må ha aksjekapital på minimum en million kroner. For vanlig AS er minimumskravet 30 000 kroner. Organisasjonsformen allmennaksjeselskap er beregnet på selskaper som har mange aksjeeiere.

1061 I et ansvarlig selskap (ANS) har alle deltakerne et personlig ansvar for hele gjelden (solidaransvar). Det en deltaker ikke kan betale, kan kreves helt og fullt fra hvem som helst av de andre. I et selskap med delt ansvar (DA) har deltakerne samlet et personlig ansvar for hele selskapsgjelden, men hver deltaker kan bare belastes opptil sin eierandel.

1062 Regnes ikke egentlig som et selskap, men hører med i en beskrivelse av de sentrale eierformene i næringslivet (Langfeldt, Bråthen og Gundersen (2011:115).

1063 Tidligere var det krav om 100 000 kroner, men det ble redusert ned til 30 000 kroner i Prop 148 L (2010–2011), og trådde i kraft 1. januar 2012.

Det stilles også noen flere formkrav til detaljnivå på vedtektene, herunder organisering og sammensetning av styret og daglig leder mv. (§ 2-2).

Regler om foretaksnavn er regulert av foretaksnavneloven. Retten til foretaksnavnet oppnås ved at det tas i bruk som navn på foretaket eller registreres i Foretaksregisteret (§ 1). Retten innebærer en enerett til dette navnet, samt et vern mot at andre registrerer eller bruker navn som er egnet til forveksling. Det finnes visse restriksjoner på hva slags foretaksnavn som kan benyttes. Foretaksnavnet må ikke "være egnet til å villede" eller "stride mot lov eller være egnet til å vekke forargelse" (§§ 2-3 og 2-5). Foretaksnavnet skal opplyse om hva slags selskap det er snakk om. For enkeltpersonforetak er det et krav at innehaverens slektsnavn gjøres til del av foretaksnavnet (§ 2-2).

Det finnes en rekke lovbestemmelser som skal sikre den enkelte persons/det enkelte firmas immaterielle rettigheter, som i Norge deles inn i intellektuelle prestasjoner (opphavsrett, patentrett mv.) og kjennetegnsretten (Varemerkeloven mv.). Norsk immaterialrett er sterkt påvirket av internasjonale konvensjoner, særlig regler og rettspraksis innenfor EU-systemet.[1064]

RESSURSER (PRAKSIS)

I hvilken grad kan enkeltbedrifter etableres og operere på en effektiv måte i praksis?

Poeng: 100

Selv om det er en rekke bestemmelser og lovverk[1065] som en bør kjenne til før en etablerer et selskap, er selve prosessen relativt enkel og rimelig.

Prosessen med å etablere et selskap vil til en viss grad variere litt alt etter hvilken selskapsform det er snakk om. I utgangspunktet vil alle organisasjonsformer kunne registreres ved å sende inn ett skjema til Brønnøysundregistrene (*Samordnet registermelding*), men for aksjeselskaper er det flere tiltak som må gjøres i forkant av registreringen, blant annet: selskapet må stiftes av aksjonærene, det må lages vedtekter, aksjekapitalen må innbetales og bekreftes av en revisor. Når det gjelder saksbehandlingstiden vil denne også variere litt, men ved elektronisk registrering gjennom Altinn vil man få et organisasjonsnummer ca. én dag etter at fullstendig og korrekt utfylt skjema er levert. Dersom man registrerer virksomheten ved å sende registreringsskjema i posten vil det kunne ta ca. en uke før registreringen er

1064 Langfeldt, Bråthen og Gundersen (2011:87).

1065 Lovsamlingen for næringslivet inneholder 123 lover og forskrifter (ibid).

gjennomført.[1066] Registreringskostnadene ved etablering av selskap er ikke store, men vil avhenge av organisasjonsform. Avhengig av organisasjonsform koster det 5 320 kr eller 2 127 kr å registrere seg i foretaksregisteret.[1067] Registrering av enkeltmannsforetak gjøres i Enhetsregisteret som er gratis, men dersom enkeltmannsforetaket driver med varehandel må selskapet registreres i Foretaksregisteret. Det kan også nevnes at registrering av årsregnskap er gratis.[1068]

I et komparativt perspektiv er det relativt enkelt å etablere og drifte virksomheter i norsk næringsliv. I Verdensbankens årlige vurdering av lands reguleringer av eget næringsliv og hvorvidt reguleringene legger til rette for næringslivsvirksomhet eller om de vanskeliggjør det[1069] , kom Norge på en åttende plass av totalt 183 land.[1070]

Regjeringen jobber for tiden med å forenkle regelverket videre, men foreløpig er resultatene begrensede. I 2006 kartla regjeringen for første gang de administrative kostnadene for bedriftene, det vil si de kostnadene som påløper på grunn av offentlige informasjonskrav. I alt 337 lover og forskrifter inngikk i kartleggingen, og en fant over 1 600 informasjonskrav i disse reglene. Det ble anslått at de samlede kostnadene for bedriftene var i overkant av 54 milliarder kroner. Da en gjorde kartleggingen på nytt tre år senere, fant en at de administrative kostnadene samlet sett var redusert med 288 millioner kroner i treårsperioden, som tilsvarer 0,52 prosent, eller 0,18 prosent per år. Med andre ord en svært liten reduksjon tatt i betraktning regjeringens ambisjon om at belastningene for det norske næringslivet skal være redusert med 10 milliarder kroner innen utgangen av 2015. Reduksjonen er også liten sammenlignet med land som Sverige, Danmark og Nederland, hvor en har lyktes med å redusere utgiftene med opp til 25 prosent i en fire- til tiårsperiode.[1071]

Det finnes en rekke bestemmelser som regulerer bedrifters immaterielle rettighe-

---

1066 Se *Saksbehandlingstider* på Brønnøysundregisteret, URL: http://www.brreg.no/saksbehandlingstider/ Sist besøkt 21.11.11.

1067 Prisene gjelder ved elektronisk registrering. Papirregistrering er noe dyrere, henholdsvis 6 382 kr og 2 660 kr.

1068 Se *Gebyr for registrering og tinglysing*, på Brønnøysundregisteret, URL: http://www.brreg.no/reg_gebyrer/ Sist besøkt 21.11.11.

1069 Vurderingen dekker reguleringer som påvirker elleve sider ved næringslivsvirksomhet: å starte en bedrift, behandling av byggetillatelser, registrering av eiendom, å skaffe kreditt, beskyttelse av investorer, betale skatter, handel over grensene, håndhevelse av kontrakter, avslutning av en bedrift, elektrisitet og sysselsetting.

1070 Se s. 5 i Verdensbankens *Doing Business Report 2011*, URL: http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2011/ Sist besøkt: 15.0.12.

1071 Se *Tallfestet reduksjonsmål for næringsforenklinger* på Nærings- og handelsdepartementet, URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/pressesenter/fakta-ark/tallfestet-reduksjonsmal-for-naringsfore.html?id=653735 Sist besøkt 21.11.11.

ter, men undersøkelser som er gjort tyder på at bevisstheten og kompetansen om betydningen av patenter og andre immaterielle rettigheter er mangelfull blant norske bedrifter.[1072] Problemstillinger knyttet til kontraktsrettslige spørsmål ivaretas på en tilfredsstillende måte av norske domstoler.

UAVHENGIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det lover og juridisk rammeverk til å forhindre uberettiget påvirkning fra eksterne overfor private bedrifter?

Poeng: 100

Norsk etableringsrett har tradisjonelt vært veldig åpen, og er blitt enda mer åpen på dette området som følge av EØS-avtalen. Det rådende synet innenfor norsk rett siden 90-tallet har vært at det skal være forutberegnelige ordninger og objektive vilkår for etablering.[1073] Det finnes enkelte konsesjons- og løyveordninger som fraviker dette. Generelt er det lite rom for skjønnsutøvelse for offentlige tjenestemenn ved etablering av selskaper. I videre forstand er det også lite rom for at den enkelte tjenestemann kan utvise skjønn og således kunne misbruke denne myndigheten overfor bedrifter og selskaper. Dette følger av den såkalte myndighetsmisbrukslæren.[1074] Begrepet er en felles betegnelse på den kontroll domstolene foretar av om forvaltningens skjønnsutøvelse har vært preget av utenforliggende hensyn, vilkårlighet, usaklig forskjellsbehandling eller endt ut i et grovt urimelig resultat.[1075] Disse ulovfestede rettsprinsippene har manifestert seg gjennom rettspraksis og rettstilstanden i dag er den at det er vanskelig for offentlig tjenestemenn å utøve forvaltningsskjønnet urettmessig.[1076]

Selskaper som føler seg utsatt for urettmessig innblanding fra eksterne, det være seg offentlig forvaltning eller andre, har to klageadganger. Selskapene kan gå til sak via de ordinære domstolene, eller, hvis det er offentlig forvaltning som er motparten, kan de også klage til det overordnede forvaltningsorgan. Hvis et selskap reiser sak via domstolene, kan selskapet stille en motpart erstatningsrettslig eller strafferettslig til ansvar, avhengig av stridens kjerne.[1077]

1072 St.meld. nr. 7 (2008–2009).

1073 Intervju med Mestad, 01.12.11.

1074 Innenfor juridisk teori er det fremholdt av enkelte at begrepet er misvisende da det gir inntrykk av at det må være snakk om klanderverdige forhold, men at praksis viser at det som regel dreier seg om hvorvidt forvaltningen har oppfattet sin kompetanse feil (Eckhoff og Smith 2010:427; Graver 2007:113). Dette er en begrepsmessig fagdiskusjon av liten praktisk betydning i denne sammenheng.

1075 Aulstad (2008:273).

1076 Intervju med Mestad, 01.12.11.

1077 Ved erstatningsrettslig ansvar skiller en gjerne mellom erstatning i og utenfor kontraktsforhold (Langfeldt, Bråthen og Gundersen 2011:443).

UAVHENGIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad er næringslivet fritt for urettmessig innblanding fra eksterne i praksis?

Poeng: 100

Urettmessig innblanding fra offentlige tjenestemenn virker ikke å være særlig utbredt i Norge. Det samme gjelder urettmessig innblanding fra andre utenforliggende instanser. Funn fra KRISINO-undersøkelsen underbygger dette. Kun fem prosent av de 2 000 private virksomhetene som deltok i undersøkelsen sa de var blitt utsatt for trusler, aksjoner eller svertekampanjer fra interesseorganisasjoner eller aksjonister.[1078] Samtidig reises det til tider kritikk mot offentlig sektors regulering og kontakt med næringslivet. Et eksempel kan være at det stilles krav ved utbygging av næringseiendom om at utbygger også må bygge for offentlige formål.[1079]

Under forrige punkt ble det nevnt at det finnes noen konsesjons- og løyveordninger hvor det er et visst innslag av skjønnsutøvelse. Ordningen hvor det uten tvil er mest penger involvert, er konsesjonsordningen innenfor oljesektoren. Men det finnes også konsesjonsordninger på andre områder, for eksempel vannkraft, fiskeoppdrett og vindmøller. I henhold til lovverket skal tildeling av utvinningstillatelse skje på saklige og objektive vilkår.[1080] Ifølge en ekspert i selskapsrett er det temmelig umulig å bestikke noen i alminnelig forstand ved tildeling av konsesjoner, men han påpeker at det er en viss grad av skjønn inne i bildet. Det skyldes at det er veldig mange kriterier, så selv om de er objektive, vil en måtte gjøre en skjønnsmessig vurdering i den endelige vurderingen.[1081]

1078 Se Næringslivets Sikkerhetsråds informasjonsside om KRISINO-undersøkelsen, URL: http://www.nsr-org.no/krisino.htm Sist besøkt 13.02.12.

1079 Et ferskt eksempel er fra sist vinter (2011/2012) da selskapet Aker ønsket å utvide sitt planlagte kontorareal på Fornebu. Det ble stilt krav fra kommunen om at Aker måtte stille penger til rådighet for en stiftelse som kunne kjøpe Telenor Arena på betingelser som blant annet gjorde det mulig for fotballklubben Stabæk å spille sine eliteserie-kamper der også i kommende sesonger. Se *Røkke må gi Stabæk hjelp for å få kontorplass,* URL: http://www.aftenposten.no/okonomi/Rokke-ma-gi-Stabak-hjelp-for-a-fa-kontorplass-6745382.html Sist besøkt 29.03.2012.

1080 Petroleumsloven § 3-5.

1081 Intervju med Mestad, 01.12.11.

STYRING OG LEDELSE

ÅPENHET OG INNSYN (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser som sikrer åpenhet i næringslivets aktiviteter?

Poeng: 75

Som hovedregel er alle selskap regnskapspliktige (regnskapsloven § 1-2), og alle regnskapspliktige er i utgangspunktet revisorpliktige (revisorloven § 2-1).[1082] Selskapenes årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning er offentlige dokumenter som enhver har rett til å gjøre seg kjent med innholdet av hos den regnskapspliktige eller hos Regnskapsregisteret (regnskapsloven § 8-1).[1083]

Finanstilsynet fører tilsyn med blant annet alle banker, finansieringsforetak, og revisorer. Enhver virksomhet som faller inn under Finanstilsynets jurisdiksjonsområde har en lovpålagt opplysningsplikt overfor tilsynet som innebærer å gi de opplysninger tilsynet måtte ønske når det måtte ønske.[1084] Revisorer har også en rapporteringsplikt til tilsynet ved mistenkelige forhold.[1085]

Børsnoterte selskaper skal følge de internasjonale regnskapsstandarder (IFRS) i konsernregnskapet. Nytt fra 2011 er at alle børsnoterte selskaper skal følge IFRS også dersom de ikke er konsern, da gjelder det morselskapsregnskapet. Alle andre selskaper kan velge å føre regnskap etter IFRS, men de er ikke pålagt det etter loven.[1086]

Norske myndigheter er blitt kritisert for å være tilbakeholdne overfor norske selskaper med å kreve at de gjør rede for økonomien til sine utenlandske datterselskaper, bedre kjent som land-for-land-rapportering. En konsekvens av dette er at norske selskaper som ønsker det kan unngå åpenhet om store deler av sin virksomhet ved å etablere datterselskaper i såkalte skatteparadis[1087] – stater hvor utenlandske personer og selskaper gis gode muligheter for å skjule informasjon om egen

1082 Aksjeselskap med under 5 millioner kroner i årlig omsetning, balansesum under 20 mill. kr og der de ansatte utfører mindre enn ti årsverk, er nå unntatt revisorplikten (Prop. 51 L (2010–2011)).

1083 Gjelder ikke utenlandsk foretak som utøver eller deltar i virksomhet her til lands, og som er skattepliktig til Norge etter norsk intern lovgivning.

1084 Finanstilsynsloven § 3.

1085 Ibid. § 3a.

1086 Regnskapsloven § 3-9.

1087 Begrepet er upresist, men brukes ofte i medier og i dagligtalen. Skatteparadis refererer til stater som skiller seg ut i måten de har innrettet sine sekretesseregler på, og styrken i beskyttelsen av disse reglene NOU (2009c:14–16).

virksomhet og mulighet til å omgå en rekke nasjonale og internasjonale direktiver. Dette gjør det mulig for norske selskaper å unngå skatt, men også å skjule inntekter fra kriminell virksomhet.[1088]

Skatteetaten har gitt uttrykk for at nye rapporteringsstandarder på land-for-land-basis ville gjøre Skatteetatens arbeid med å identifisere og avsløre skatteunndragelser lettere. Transocean-saken, omtalt som norgeshistoriens største skattesak, tok syv år å etterforske, noe som er en klar indikasjon på at etterforskning av denne type saker er vanskelig med dagens regelverk. Temaet begynner å få politisk oppmerksomhet internasjonalt. EU-kommisjonen lanserte høsten 2011 et forslag om land-for-land-rapportering for visse foretak som blant annet vil innebære at store selskaper innen utvinningsindustrien og skogsindustrien på årlig basis må rapportere om utbetalinger til regjeringer i det enkelte land hvor slik virksomhet drives.[1089] Norske myndigheter har sendt forslaget ut på høring for å få innspill til "den dialog [Finans]departementet eventuelt vil ha med disse institusjonene [Rådet og Europaparlamentet] i anledning saken".[1090] Per i dag fremstår norske myndigheter som avventende i spørsmålet om økte krav til land-for-land-rapportering overfor norske selskaper.[1091] Næringslivet ved NHO advarer mot norsk alenegang på dette området, fordi de mener et solokrav om land-for-land-rapportering fra norske myndigheter (overfor norsk næringsliv) vil medføre en svekket konkurransesituasjon for norske bedrifter.[1092] I 2009 ga regjeringen i stortingsmeldingen om næringslivets samfunnsansvar uttrykk for en forventning om "at selskapene utviser størst mulig grad av åpenhet knyttet til pengestrømmer".[1093] Det mest konkrete eksempel på det er at myndighetene oppfordrer norske olje- og gasselskaper

1088 Gustavsen (2011), Schjelderup (2011). Se også NOU (2009c).

1089 Se EU-kommisjonens forslag til nytt konsolidert regnskapsdirektiv av 25. oktober 2011, URL: http://www.euo.dk/upload/application/pdf/e752d81a/COM_2011_684_EN_ACTE_f.pdf Sist besøkt 15.02.2012.

1090 Se *Høring – forslag til bestemmelser om land-for-land rapportering,* URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing---forslag-til-bestemmelser-om-lan/horingsbrev.html?id=665687 Sist besøkt 15.02.12.

1091 I regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet er det uttalt at regjeringen mener det er fornuftig å se an utviklingen i EU, men at man også vil vurdere om det kan være grunnlag for å innføre slike regler i Norge på selvstendig grunnlag.

1092 Se *Forslag om rapportering av utbetalinger land-for-land, prosjekt-for-prosjekt,* URL: http://www.nho.no/skatter-og-avgifter/forslag-om-rapportering-av-utbetalinger-land-for-land-prosjekt-for-prosjekt-article24300-178.html Sist besøkt 29.03.12.

1093 St.meld. nr. 10 (2008–2009:20).

til å følge EITI-prinsippene[1094] om å rapportere betaling av skatter og avgifter til myndigheter i forskjellige land. Alle selskapene som har lisenser på norsk sokkel følger EITI-rapporteringen.[1095]

Et annet ankepunkt når det gjelder åpenhet og innsyn i selskaper, er muligheten til å etablere norskregistrert filial av et utenlandsk foretak, bedre kjent som NUFer. Dette er en selskapsform som ifølge Skatteetaten har bidratt til å gi kriminelle et instrument til trygdesvindel og moms- og skatteunndragelse. Det er lave oppstartskostnader og ubetydelig krav til aksjekapital for denne selskapsformen.[1096] Fra juss-faglig hold er det pekt på at norske myndigheters implementering av 11. selskapsdirektiv har vært utilstrekkelig på dette punkt og at "foretaksregisterlovgivningen og -praksis er til dels svært lite vellykket".[1097] På den annen side jobber Justis- og politidepartementet (JD) for tiden med å forenkle aksjeloven, herunder en del endringer som omhandler reglene om tilførsel av kapital til selskapet, opprettholdelse av kapitalen og kapitalavgang fra selskapet. I utredningen av spørsmålet om forenkling av aksjeloven er det antatt at de foreslåtte endringene (noen er allerede trådd i kraft) vil gjøre den norske aksjeselskapsformen mer attraktiv i konkurransen med utenlandsk aksjelovgivning, og kan derfor bidra til å motvirke at norske næringsdrivende velger å organisere virksomheten som et utenlandsk selskap ("NUF")".[1098]

Ut fra et antikorrupsjonsperspektiv er en utvidet land-for-land-rapportering et viktig tiltak for å bekjempe økonomisk kriminalitet i norsk og internasjonalt næringsliv. Mangelen på slik regulering gjør at næringslivet ikke gis maks poeng på denne indikatoren.

1094 EITI står for Extractive Industries Transparency Initiative og er et samarbeid mellom myndigheter, næringsliv og sivilt samfunn med sikte på å øke åpenhet om pengestrømmer fra olje-, gass- og bergverksektoren. I land som implementerer EITI-standarden, må selskapene i disse industriene offentliggjøre hvor mye de betaler i skatter og avgifter, og myndighetene må offentliggjøre hvor mye de mottar. Disse tallene blir sammenlignet og sammenstilt i en EITI-rapport. Det internasjonale sekretariatet til EITI er siden 2007 fasilitert av norsk UD, og basert i Oslo.

1095 Jf. e-post fra EITIs sekretariat av 15.02.12.

1096 Mauren og Lynum (2009).

1097 Bugge Reiersen og Sjåfjell (2010:460).

1098 Se s. 11 i utredningen *Forenkling og modernisering av aksjeloven,* URL: http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Rapporter/Forenkling_av_aksjeloven_web.pdf Sist besøkt 29.03.12.

ÅPENHET OG INNSYN (PRAKSIS)

I hvilken grad er det åpenhet om næringslivets aktiviteter i praksis?

Poeng: 100

Det finnes noen ankepunkter, men generelt sett må åpenheten sies å være god.

Gjennom foretaks- og enhetsregisteret som er elektronisk tilgjengelig for offentligheten er det enkelt å få innsyn i en rekke forhold ved norske bedrifter, det være seg: oppdaterte opplysninger om hvem som innehar de ulike rollene i foretaket, endringer i aksjekapital, fusjons- og fisjonsplaner, om et foretak er sendt til skifteretten for tvangsoppløsning eller er under konkursbehandling med mere.

Det finnes ikke noe krav om tredjeparts kontroll av selskapenes regnskap, men Skatteetaten gjennomfører stikkmessige bokettersyn av selskapenes regnskap, mens Finanstilsynet som allerede nevnt fører tilsyn med finanssektoren og revisjonsbransjen. Den frivillige organisasjonen Kirkens Nødhjelp gjennomgikk årsrapportene til de ti største selskapene på Oslo Børs som viste at 212 milliarder kroner av selskapenes omsetning (tilsvarer 49 prosent av selskapenes totale omsetning) ikke ble gjort skattemessig rede for. Med unntak av Statoil, som frivillig oppgir (siden 2005) i sine årsrapporter hvor mye de tjener i, og skatter til, de landene de er representert i, er rapporteringen for de ni andre selskapene mangelfull.[1099] I 2011 avdekket Skatteetaten 29 milliarder kroner som ikke var oppgitt til beskatning i sin kontroll av selskaper og privatpersoner som bruker skatteparadiser for å unngå å betale skatt, noe som er en indikasjon på at noen norske selskaper benytter seg av de mulighetene skatteparadis gir til å bedrive økonomisk kriminalitet.[1100]

Siden 2001 har antallet NUF steget hvert år og i perioden 2006–2009 var NUF den registreringstypen som relativt sett økte mest i foretaksregisteret.[1101] Men i 2011 skjedde det en markert endring i trenden, det ble registrert 23 prosent færre NUFer i 2011 sammenlignet med året før.[1102]

Selskapenes fokus på samfunnsengasjement (CSR) kan synes å ha økt de siste årene, i betydningen økt fokus på det i årsrapportering, hjemmesider etc. En fersk doktorgradsstudie konkluderte med at norske bedrifters oppmerksomhet omkring

1099 Gustavsen (2011).

1100 Se *Skatteetaten fant 29 mrd som ikke var oppgitt til beskatning i 2011,* URL: http://www.taxjustice.no/ressurser/skatteetaten-fant-29-mrd-som-ikke-var-oppgitt-til-beskatning-i-2011/ Sist besøkt: 15.02.12.

1101 Bugge Reiersen og Sjåfjell (2010:426–427).

1102 Se *11 759 nye foretak,* URL: http://www.ssb.no/vis/emner/10/01/foretak/main.html Sist besøkt 29.03.2012.

CSR har økt i betydningen mer rapportering om sitt samfunnsengasjement, men det betyr ikke nødvendigvis at bedriften endrer sin praksis for å bli mer samfunnsansvarlig. Innholdet i de aktivitetene selskapene nå rapporterer inn under CSR er ikke *nye* aktiviteter ifølge doktorgradsstudien, men ting de har holdt på med lenge.[1103]

ANSVARLIGHET (LOV)

I hvilken grad finnes det lover og regler som regulerer tilsyn med næringslivet, samt eierstyring av bedrifter?

Poeng: 100

Det finnes en rekke bestemmelser for eierskapsstyring og selskapsledelse (blant annet aksjeloven, allmennaksjeloven, forretningsbankloven, sparebankloven, finansieringsvirksomhetsloven og forsikringsvirksomhetsloven).[1104] De norske selskapsrettslige reglene er utformet på bakgrunn av EU-rettens krav og det fremgår tydelig til hvem en skal rapportere.[1105] Alle aksjeselskap og finansforetak skal ha et styre[1106] og en daglig leder[1107], og lovverket angir hvilket ansvar de ulike organene har. Et interessant trekk ved norsk selskapsrett, som skiller den fra blant annet USA, er at hva som forstås som *selskapets* interesse er videre enn summen av aksjonærenes interesser. Det bygger på en idé om at selskapsinteressen er et kompromiss hvor aksjonærenes interesser kun er én av flere andre interesser som skal ivaretas, som for eksempel de ansatte, lokalmiljø, omgivelsene mv. Hvilke andre interesser som skal involveres er derimot en stor faglig diskusjon.[1108]

Det finnes flere offentlige kontrollorganer som skal føre tilsyn med ulike sider av næringslivet og finansnæringen. Finanstilsynet utfører det offentlige tilsynet med finansinstitusjoner og finansmarkedene og har et bredt mandat.[1109] Finanstilsynet skal sørge for at de institusjoner det har tilsyn med virker på en hensiktsmessig og betryggende måte og i samsvar med gjeldende lovverk. Tilsynet skal granske institusjonenes regnskap og virksomhet og ellers gjøre de undersøkelser tilsynet finner nødvendig. Institusjonene plikter å gi tilsynet den dokumentasjon og de opplysnin-

1103 Ditlev-Simonsen (2011).

1104 Intervju med Mestad, 01.12.11.

1105 Bråthen, Langfeldt og Gundersen (2010:115).

1106 Aksjeloven § 6-12 og allmennaksjeloven § 6-12, forretningsbankloven § 9, sparebankloven § 14, finansieringsvirksomhetsloven § 3-9 og forsikringsvirksomhetsloven §§ 5-1 og 7-6, jf. § 8-3 første ledd.

1107 Aksjeloven § 6-2, allmennaksjeloven § 6-2, forretningsbankloven § 9 annet ledd, sparebankloven § 14 tredje ledd, finansieringsvirksomhetsloven § 3-9 tredje ledd, forsikringsvirksomhetsloven §§ 5-2 og 7-6 annet ledd, jf. § 8-3 første ledd.

1108 Intervju med Mestad, 01.12.11.

1109 NOU (2011a:101).

ger som tilsynet måtte kreve.[1110] Børsklagenemnda er en klagenemnd for å avgjøre klager på børsstyrets og børsrådets avgjørelser etter børsloven.

Som ledd i prosessen med å øke tilsynet med finanssektoren og styrke kampen mot økonomisk kriminalitet ble det i 2003 (trådte i kraft 1. januar 2004) innført en hvitvaskingslov.[1111] Som følge av innføringen av EUs tredje hvitvaskingsdirektiv, og dels av pedagogiske hensyn, kom det en ny hvitvaskingslov i 2009 (trådte i kraft 15. april): Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. Loven gjelder for det meste av finansmarkedet og en rekke andre virksomheter (§ 4). Formålet med loven er å bekjempe hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger. Loven medfører en rekke forpliktelser som rapporteringspliktige er pålagt å etterleve, deriblant en undersøkelsesplikt (§ 17) – ved mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling skal det foretas undersøkelser for å få bekreftet eller avkreftet mistanken – og en rapporteringsplikt: mistenkelige transaksjoner skal rapporteres til Enheten for finansiell etterretning (EFE) i Økokrim (§ 18). Økokrim mottar årlig over 6 000 slike meldinger. Overtredelser av hvitvaskingsloven kan medføre bøter, eller i særlig skjerpende omstendigheter fengsel i inntil 1 år (§ 28). Dersom rapporteringspliktig er en del av en hvitvaskingsoperasjon, enten uaktsomt eller med hensikt, kan vedkommende straffes for hvitvasking, jf. straffeloven § 317.

I 2005 ble det vedtatt en forskrift om lempning som gir konkurransetilsynet myndighet til å foreta "hel eller delvis nedsettelse av overtredelsesgebyr i forbindelse med overtredelse av konkurranseloven § 10" jf. lempningsforskriften § 1. Dette ble gjort med den begrunnelse at "regler om sanksjonslempning vil være effektivt i kartellsaker".[1112]

ANSVARLIGHET (PRAKSIS)

I hvilken grad er det effektiv eierstyring i bedriftene i praksis?

Poeng: 75

Hvorvidt det er effektiv eierstyring i praksis er en krevende oppgave å gi et godt svar på, delvis fordi svaret beror på hva en vurderer som god og effektiv eierstyring. Tilsynsorganene virker å fungere godt, mens hvitvaskingsloven foreløpig virker og praktiseres i varierende grad.

Finanstilsynet kommer med kritikk i sine tilsynsrapporter og har til dels kraftfulle

1110 Finanstilsynsloven § 3.

1111 Lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv (LOV-2003-06-20-41).

1112 Ot.prp. nr. 6 (2003–2004:126).

virkemidler til rådighet. For eksempel kan Finanstilsynet, overfor revisorer, kalle tilbake revisorgodkjenningen, noe det gjorde ved 24 tilfeller i 2010.[1113] Konkurransetilsynet har ved flere anledninger ilagt virksomheter overtredelsesgebyr for brudd på konkurransereglene. Den klart største saken er avdekkingen av ulovlig prissamarbeid i asfaltbransjen i perioden 2005–2008. Konkurransetilsynets foreløpige vurderinger innebærer at selskapet NCC skal betale 165 millioner kroner i overtredelsesgebyr, mens Veidekke muligens slipper gebyr fordi selskapet selv meldte inn saken.[1114] Fra faglig hold er det fremholdt at dagens lempningsordning har noen uheldige bieffekter.[1115] Hvis et foretak som søker Konkurransetilsynet om lempning for konkurranselovbrudd også er involvert i andre former for økonomisk kriminalitet, som for eksempel korrupsjon, er det vanskelig for Økokrim å iverksette etterforskning. Det har sammenheng med at Økokrim har inngått en uformell "avtale" med Konkurransetilsynet om at Økokrim ikke skal iverksette etterforskning i kartellsaker som er under vurdering av Konkurransetilsynet hvor lempning kan bli aktuelt.[1116] Internasjonal erfaring og økonomisk litteratur tilsier at det er grunn til å tro at kartellsaker ofte henger sammen med korrupsjon, men det finnes ingen eksempler på dette fra norsk rettspraksis.[1117]

Regjeringen ga i stortingsmeldingen om næringslivets samfunnsansvar uttrykk for en forventning om at "selskapene aktivt motarbeider korrupsjon gjennom etablerte varslingsordninger, interne retningslinjer og informasjonsarbeid".[1118]

Den nye hvitvaskingsloven har hatt kort virketid, men rapporteringsplikten fantes også i loven av 2003. Derfor er det rimelig å forvente at de rapporteringspliktige har kjennskap til rapporteringsplikten og følgelig rapporterer til EFE (i Økokrim) dersom de får kjennskap til mistenkelige transaksjoner. I praksis virker det som det bare delvis er tilfelle. Her skal det legges til at den nye loven av 2009 påla de rapporteringspliktige flere og mer omfattende plikter. Antallet MT-rapporter (mistenkelig transaksjon) nådde en foreløpig topp i 2008 med 9 026 transaksjoner,

1113 Se s. 75 i *Årsmelding 2010* fra Finanstilsynet, URL: http://www.finanstilsynet.no/Global/Venstremeny/Rapport/2011/Finanstilsynet_Arsmelding_2010.pdf Sist besøkt: 25.11.11.

1114 Andre ferske eksempler er undersøkelsene gjort i forbindelse med mistanke om ulovlig samarbeid i fjærfeindustrien og vedtaket om at meieriselskapet Tine skal betale 45 millioner kroner i overtredelsesgebyr for å ha misbrukt sin markedsmakt (rettskraftig dom foreligger ikke p.t.). se også Meyer (2011)

1115 Eriksen og Søreide (2012).

1116 Se *Uttalelse om unnlatelse av å anmelde i saker om lempning av 6. mars 2008,* URL: http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/429251/080306_UTTALELSE_ANMELDELSE_LEMPNING.PDF Sist besøkt 14.02.12.

1117 Eriksen og Søreide (2012).

1118 St. meld. nr. 10 (2008–2009:20).

mens "normalen" har ligget på seks til sju tusen MT-rapporter årlig.[1119] Finanstilsynet gjennomførte i 2010 stedlige tilsyn i et utvalg finansinstitusjoner knyttet til etterlevelse av denne loven. Funnene viste at norske banker og finansinstitusjoner ikke har fulgt opp det nye regelverket på en tilfredsstillende måte, og tilsynene utløste en rekke forbedringstiltak i institusjonene.[1120] Samtidig trekkes banksektoren, forsikringsselskapene og virksomheter for betalingsformidling frem av Økokrim i positive ordelag når det gjelder såkalt MT-rapportering. Men det er andre bransjer hvor det er all grunn til å anta at det er en betydelig underrapportering. Revisorer, regnskapsførere, advokater og meglere meldte i 2010 inn henholdsvis 86, 59, 6 og 15 MT-rapporter til EFE.[1121] Siden 2006 er det kun én prosent av landets advokater, to prosent av regnskapsførerne og ti prosent av revisorene som har sendt inn meldinger.[1122] Sett i lys av deres sentrale roller når det gjelder regnskapsføring (regnskapsførere), kontroll av regnskap (revisor) og bistand og gjennomføring av transaksjoner for kunder (advokater og meglere) er det grunnlag for å hevde at dette er svake tall, noe blant annet Økokrim har gjort i flere år.[1123] I 2008 pekte faganSvarlig revisor i Økokrim på to faktorer som trolig er noe av forklaringen til den antatte underrapporteringen: "manglende kunnskap om hva rapporteringssystemet etter hvitvaskingsloven egentlig er" og "kunnskapen om – og holdningen til – den rollen man som revisor er tillagt i denne forbindelse".[1124]

Et annet, og mer alvorlig, punkt som gir grunn til bekymring er manglende ressurser til å behandle økonomisk kriminalitet. Riksrevisjonen evaluerte i 2008 myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet og konkluderte med at politi og påtalemyndighet utgjør en flaskehals i oppfølgingen av anmeldte saker. Henleggelsesprosenten på grunn av manglende kapasitet hadde økt fra 14 prosent i 2004 til 30 prosent i 2007. I Oslo politidistrikt som har mange av de store sakene var økningen på 23 prosentpoeng (fra 25 til 58 prosent) i samme periode.[1125] Juridisk direktør ved Oslo Børs uttalte i 2007, etter en evaluering, at Økokrim måtte ha doblet bemanningen for å ta unna alle innsidesakene fra børsen som man var enige om "absolutt ikke kunne legges bort".[1126]

Hvitvaskingsloven er et konkret eksempel på et initiativ fra myndighetene for økt innsyn og informasjonstilgang, som er relevant ut ifra et antikorrupsjonsøyemed.

1119 Finneide (2008:35); s. 24 i *Årsmelding 2010* fra Økokrim, URL: http://www.okokrim.no/artikler/arsrapporter-okokrim Sist besøkt: 22.11.11.

1120 Se s. 11 i *Årsmelding 2010* fra Finanstilsynet.

1121 Se s. 22 i *Årsmelding 2010* fra Økokrim.

1122 Dugstad (2011).

1123 Intervju med Angell, 30.09.11; Dugstad (2011); Finneide (2008).

1124 Ibid.

1125 Riksrevisjonen (2009).

1126 Gedde-Dahl (2008).

Vedtaket om at revisjonsplikten for små foretak faller bort *kan* derimot ses som et skritt i negativ retning. Fra og med 2011 kan aksjeselskap der driftsinntektene er under 5 millioner kroner, balansesummen er under 20 millioner kroner og gjennomsnittlig antall ansatte ikke utfører mer enn 10 årsverk velge bort revisjon.[1127] På den annen side bidrar vedtaket til å redusere kostnadssiden for små bedrifter og gir dermed en mer effektiv eierstyring. Vedtaket er omdiskutert og viser den potensielle målkonflikten mellom kontrollomfang og effektiv styring. Utfordringen, både for myndighetene og ledelsen i bedriftene, er å finne den hensiktsmessige balansen mellom forebyggende kontrolltiltak og tiltak som legger til rette for effektiv eierstyring.

Ressursutfordringen knyttet til bekjempelse av økonomisk kriminalitet og manglene i praktiseringen av hvitvaskingsloven gjør at det ikke gis maks poeng på denne indikatoren.

INTEGRITETSMEKANISMER (LOV)

I hvilken grad finnes det bestemmelser for å sikre integriteten til dem som jobber i næringslivet?

Poeng: 100

De norske korrupsjonsbestemmelsene gjelder for både privat og offentlig sektor. Videre kan domstolene også anvende bestemmelsene på forhold som er begått i andre land.[1128] For straffeforfølging av utlendinger kreves det ikke at forholdet er straffbart i vedkommende land. Etter den norske straffeloven er det også ulovlig for norske bedrifter å bedrive påvirkningshandel (*trading in influence*) i inn- og utland (§ 276c). Både personer og selskaper kan stilles strafferettslig til ansvar. Det sentrale spørsmålet for å vurdere om en handling er korrupt, eller om det er begått ulovlig påvirkningshandel, etter den norske straffelovens bestemmelser er hvorvidt handlingen innebærer en *utilbørlig* fordel. Utilbørlighetskravet er ikke like strengt for privat sektor som for offentlig sektor, det gjelder særlig for hva som kan mottas av gaver og lignende uten å kunne sies å være utilbørlig. Av lovforarbeidene fremgår det at hvor grensen settes avhenger av en helhetsvurdering hvor flere momenter vil være av betydning, eventuelle bedrifts- eller bransjeinterne retningslinjer vil være av særlig betydning for privat sektor.[1129] Videre påpekes

1127 Prop. L. 51 (2010–2011).

1128 Dette følger av straffelovens § 12 første ledd nr. 1 og nr. 4 bokstav a.

1129 Lovforarbeidene nevner følgende aktuelle vurderingsmomenter: fordelens økonomiske verdi, partenes stilling eller posisjon, formålet bak ytelsen, graden av åpenhet i forhold til mottakerens arbeids- eller oppdragsgiver, hvorvidt evt. organisasjonsinterne retningslinjer mv. er overtrådt, hva som er sedvanlig innenfor det aktuelle livs- eller virksomhetsområde, hvorvidt evt. retningslinjer mv. fra en bransjeorganisasjon er brutt.

det at lokale kulturer bør ha betydning ved tilbørlighetsvurderingen. Det kan, etter departementets oppfatning, ikke stå upåvirket av forholdene i et annet land hvor bestikkelsen mottas eller ytes, eller hvor den passive bestikkeren har sitt virke.[1130] I lys av ikrafttredelsen av FN-konvensjonen mot korrupsjon som etablerte en global standard for kriminalisering av korrupsjonshandlinger, er det fra Økokrim antatt at lokale kulturforskjeller vil ha mindre betydning for utilbørlighetsvurderingen.[1131] NHO ga i høringsrunden til lovens forarbeider uttrykk for at loven ikke var tydelig nok i grensesettingen "mellom lovlige tiltak for informasjon, relasjonsbygging, kundekontakt, innsalg etc. og korrupsjon".[1132] Fra intervjuene i forbindelse med denne studien har det kommet bemerkninger når det gjelder mulighetene for å få selskap dømt etter korrupsjonsbestemmelsene og implikasjonene av det. Merknadene peker i forskjellige retninger, men viser at det kan være behov for justeringer av dagens lovverk overfor selskaper på dette området.[1133]

Oslo Børs signerte i 2006 avtalen om etablering av en europeisk standard[1134] for oppgjør av verdipapirer (*European Code of Conduct for Clearing and Settlement*). Standarden omhandler tre forhold: 1. Full offentlighet av infrastrukturaktørenes avgifter, ledsaget av priseksempler. 2. Regler om grensekryssende samarbeid, og teknisk oppkobling mellom infrastrukturaktørene. 3. Frikobling av sammenknyttede tjenester og separat regnskapsføring.

Lovverket stiller ikke noe krav om at tilbydere på offentlige kontrakter må ha etikkprogrammer, etiske retningslinjer eller lignende. Det finnes ingen etiske retningslinjer eller lignende som gjelder for hele næringslivet. Ansettelse av Chief Compliance Officer virker å være forbeholdt de store selskapene, mens de små og mellomstore i liten grad har det.[1135]

TI-N gjorde i 2009 en undersøkelse av korrupsjonsforebyggende tiltak i Norges 25 største børsnoterte selskaper med utgangspunkt i selskapenes hjemmesider og påfølgende e-postkorrespondanse.[1136] Resultatene var ikke ubetinget positive. Fem

1130 NOU (2002:39); Ot. Prp. nr. 78 (2002–2003:53–55).

1131 Schea og Stoltenberg (2007:83).

1132 Ot.prp. nr. 78 (2002–2003:31).

1133 Det vises til kapitlet om Antikorrupsjonsarbeid for en mer utførlig drøfting av dette, herunder hva de ulike merknadene går ut på.

1134 Standarden er utarbeidet av interesseorganisasjonene for infrastrukturaktørene i det europeiske verdipapirmarkedet: Børser (FESE), Verdipapirsentraler (ECSDA) og Clearinghus (EACH). Du finner den på websidene til FESE, URL: http://www.fese.be/en/ Sist besøkt 12.01.12.

1135 Studien har ingen tall på dette, men baserer seg her på informantenes anslag. Intervju med Halvorsen 21.09.11, Kvamme 4.10.11 og Bjerkomp 13.02.12.

1136 Selskapenes størrelse ble basert på selskapenes markedsverdi på Oslo børs 31.12.08.

av de 25 undersøkte selskapene hadde ingen informasjon om verdier, etisk regelverk eller program for å motvirke korrupsjon på sine hjemmesider. 13 av selskapene offentliggjorde etiske regelverk på sine hjemmesider, mens 11 av selskapene viste informasjon som tilsa at de har et program for å motvirke korrupsjon eller elementer av et slikt program. Det kunne virke som om svært få av selskapene hadde omfattende programmer.[1137] NHO gjorde i 2006 en undersøkelse blant sine medlemmer, og da svarte 54 prosent av bedriftene at de har retningslinjer for gaver, representasjon og utgiftsdekning, mens 31 prosent hadde planer om å utarbeide, gjennomgå eller oppdatere retningslinjer. I etterkant laget NHO en egen veileder som skal rettlede bedriftene i utformingen av egne retningslinjer for hva som er akseptabel kundepleie, gaver osv. Veilederen har ifølge NHO vært etterspurt, og deres inntrykk er at mange bedrifter har strammet inn egen praksis på dette området de seneste årene.[1138] En undersøkelse blant norske bedriftsledere gir støtte til påstanden, i perioden 2005–2007 kuttet 14 000 norske bedrifter å gi gaver til sine forretningsforbindelser i forbindelse med jul. Store advokatfirmaer forteller også om stor pågang fra bedriftsledere som lurer på hvor grensen går for hva de kan gi og motta av gaver.[1139] Dette kan tyde på en økt bevissthet om dette i norske bedrifter, og viser også at mange synes det er vanskelig å vite hvor grensen går for hva som er lovlig og ikke.

INTEGRITETSMEKANISMER (PRAKSIS)

I hvilken grad er integriteten til dem som jobber i næringslivet ivaretatt i praksis?

Poeng: 75

I perioden 2003–2011 har det vært 27 saker i det norske rettsapparatet som har endt med rettskraftige dommer hvor en eller flere personer og/eller selskaper er blitt dømt for korrupsjon (25 av sakene) eller påvirkningshandel (to av sakene). I tolv av sakene var det kun personer ansatt i privat sektor som ble dømt, mens det i sju av sakene var personer fra både offentlig og privat sektor som ble dømt.[1140] Her må det legges til at det var flere saker hvor personer fra både privat og offentlig sektor var involvert, men kun ansatte i en av sektorene ble dømt. Dette viser at antallet saker som vi har kjennskap til, og hvor dommen er rettskraftig, fordeler seg ganske jevnt mellom offentlig og privat sektor og kan, isolert sett, tyde på at korrupsjonsutfordringene er like fremtredende innenfor begge sektorene.

1137 TI-Norge (2009).

1138 Intervju med Lundeby, 25.10.11.

1139 Eriksen, Haarde, Høie og Ravn (2007).

1140 Avsnittet bygger på en enkel sammenstilling forfatteren har gjort av sakene slik de er beskrevet i domssamlingen laget av TI-Norge (2011).

Næringslivets Sikkerhetsråd har siden 2006 årlig[1141] gjennomført KRISINO-undersøkelsen hvor ledere og sikkerhetsansvarlige fra offentlig sektor (500 personer) og næringslivet (2 000 personer) blir stilt spørsmål om blant annet økonomisk kriminalitet (i det følgende refererer prosentandelene til andelen blant de næringslivsansatte). På spørsmål om kjennskap til forsøk på å bestikke eller smøre noen i deres virksomhet for å få en kontrakt har prosenten positive svar i samtlige undersøkelser ligget på omtrent 2–3 prosent. Når spørsmålet endres til å gjelde kjennskap til konkrete eksempler på korrupsjon i egen bransje ligger prosentandelen på 8–10 prosent.[1142] Høyest er andelen innenfor bygg og anlegg hvor prosentandelen har variert mellom 13 og 17 prosent i de tre siste undersøkelsene. 28 prosent sa i fjorårets (2011) undersøkelse at de selv eller andre i virksomheten har deltatt på sosiale arrangementer betalt av leverandør. Dette er en svak økning fra 2009 (23 prosent), men lavere enn 2006 da det var 41 prosent som svarte bekreftende på spørsmålet. Bygg- og anleggsbransjen er den sektoren hvor dette er klart mest utbredt – i 2006 var andelen 60 prosent, mens den i 2011 var 38. Et siste moment som bør nevnes er prissamarbeid. 16 prosent av respondentene sier de kjenner til at det foregår prissamarbeid.[1143]

Statistisk sentralbyrå (SSB) undersøkte i 2004 og 2009 omfanget av økonomisk kriminalitet blant norske bedrifter. Datamaterialet er omfattende. Begge undersøkelsene omfattet 2 000 virksomheter med fem eller flere ansatte, trukket på bedriftsnivå fra SSBs bedrifts- og foretaksregister (BoF). I begge undersøkelsene var deltakelsesprosenten svært høy, henholdsvis 92 og 94 prosent.[1144] På bakgrunn av resultatene i undersøkelsene ble det antatt at omtrent 20 prosent av virksomhetene var utsatt for økonomisk kriminalitet i 2003, mot rundt 15 prosent i 2008. Nedgangen på omtrent fem prosentpoeng er statistisk signifikant og tyder på at utbredelsen av økonomisk kriminalitet blant norske bedrifter har gått noe ned de seneste årene.

I dagens globaliserte verden utgjør internasjonal handel en betydelig del av mange bedrifters virksomhet, norske bedrifter er intet unntak i så måte. Et karakteristisk trekk ved norsk næringslivs internasjonale forretningsvirksomhet er at den opererer i stor skala innenfor flere av sektorene som ifølge Transparency Internationals *Bribe Payers Index* er de mest korrupsjonsutsatte: olje- og gassektoren og kraftsektoren. At også norske olje- og gasselskaper er korrupsjonsutsatt har vi sett

1141 Fra og med 2009 har den blitt gjennomført annethvert år.

1142 Dette gjelder kun til og med 2008. Spørsmålsstillingen i 2006 og 2007 var for upresis til å kunne sammenlignes med nevnte tall.

1143 Se Næringslivets Sikkerhetsråds informasjonsside om KRISINO-undersøkelsen, URL: http://www.nsr-org.no/krisino.htm Sist besøkt 15.02.12

1144 Se Ellingsen og Sky (2005) og Ellingsen (2010).

flere eksempler på de siste årene.[1145]

En studie av 82 norske firmaers erfaringer med å gjøre forretninger i land hvor korrupsjon er et utbredt problem, fant blant annet at nærmere 70 prosent av respondentene trodde de hadde mistet en kontrakt som følge av korrupsjon, mens 41 prosent sa de sjelden (24 prosent), noen ganger eller ofte (17 prosent) utøver påvirkningshandel (*trading in influence*). På direkte spørsmål var det svært få (6 prosent) som sa de aksepterte korrupsjon, samtidig var det en like liten andel som sa de ville gi en formell klage dersom de møtte en konkurrent de mistenkte for å ha betalt bestikkelser for å vinne konkurransen – så mange som 45 prosent sa de ikke ville foreta seg noe som helst i en slik situasjon og majoriteten av dem var enig i påstanden "corruption is part of the game".[1146] Resultatene er en indikasjon på at forretninger i utlandet er et risikoområde for norske bedrifter. Dette bekreftes av NHO-representanten som påpeker at en del bedrifter melder om usikkerhet i forhold til hvordan man i praksis skal håndtere korrupsjonsbestemmelsene internasjonalt, når man opererer i kulturer der praksis og forventninger er annerledes.[1147]

Det er vanskelig å si noe sikkert om i hvilken grad bedriftenes interne etiske retningslinjer og lignende er effektivt implementert i bedriftene. Men i forrige avsnitt ble det vist til undersøkelser som kan tyde på at det har vært en økt bevisstgjøring på feltet innenfor næringslivet. Tilsvarende er det vanskelig å si noe generelt om varslingsrutiner. I KRISINO-undersøkelsen sa 68 prosent av bedriftene at de hadde systemer som sikrer at de ansatte kan varsle ved uregelmessigheter eller alvorlige feil, noe som var betydelig lavere enn blant de som var ansatt i offentlig sektor (94 prosent). Funn fra en større studie av varsling i Norge indikerer også at kjennskapen til varslingsbestemmelsene og informasjon om interne varslingsrutiner er bedre i offentlig sektor sammenlignet med privat sektor.[1148] Korrupsjonssakene fra norsk næringsliv, indikasjonene på varierende holdning til korrupsjon internasjonalt og den varierende praktiseringen av varslingsregelverket gjør at det ikke gis maks poeng på denne indikatoren.

1145 I perioden 1995–2005 falt det fire korrupsjonsdommer mot ansatte eller tidligere ansatte (to av sakene) i oljeselskapet Statoil. I den største av disse sakene fikk og vedtok Statoil et forelegg på 20 millioner kroner. Amerikanske myndigheter etterforsket også saken og ila Statoil ytterligere 120 millioner kroner i bot (Gedde-Dahl mfl. 2008:255–258).

1146 Søreide (2006a:389–390, 397–399).

1147 Intervju med Lundeby, 25.10.11; ibid.

1148 Trygstad (2010b). Se også kapitlene Offentlig sektor og Antikorrupsjonsarbeid.

ROLLE

POLITISK ARBEID INNENFOR ANTIKORRUPSJON

I hvilken grad er næringslivet aktive i å engasjere den norske regjeringen om anti-korrupsjon?

Poeng: 100

NHO har tidligere uttrykt misnøye over at korrupsjonsbestemmelsene ikke er tydelige nok på å klargjøre skillet mellom smøring og lovlig kundepleie.[1149] I en undersøkelse sa 90 prosent av medlemsbedriftene at de ønsket NHO på banen når det gjelder smøring og hvordan grensene trekkes.[1150]

Myndighetene har etablert et konsultasjonsorgan – KOMpakt – for saker knyttet til næringslivets samfunnsansvar. Organet består av 33 representanter fra ulike interessentgrupper; myndigheter, næringslivet, fagbevegelsen, sivilt samfunn og akademia. KOMpakt skal styrke regjeringens grunnlag for politikkutforming og beslutninger knyttet til næringslivets samfunnsansvar med hovedvekt på internasjonale problemstillinger, samt styrke dialogen mellom regjeringen, næringslivet, interesseorganisasjoner og akademia i sentrale spørsmål knyttet til næringslivets samfunnsansvar.[1151]

58 norske bedrifter og selskaper har forpliktet seg til å følge FNs *Global Compact* (UNGC), 30 av dem har registrert seg i løpet av den siste toårsperioden. UNGC består av ti prinsipper som omhandler arbeidstakerrettigheter, menneskerettigheter, miljø og antikorrupsjon.[1152]

STØTTE TIL DET SIVILE SAMFUNN

I hvilken grad engasjerer næringslivet seg i/gir støtte til det sivile samfunnet (frivillige organisasjoner) i sitt arbeid med å bekjempe korrupsjon?

Poeng: 100

Det er svært få aktører innenfor det sivile samfunn som arbeider med å bekjempe korrupsjon i Norge, men overfor disse er næringslivet engasjert.

1149 Se Integritetsmekanismer (lov).

1150 Lundeby (2006).

1151 Se *KOMpakt,* URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/naeringslivsamarbeid_samfunnsansvar/n_samfunnsansvar/kompakt.html?id=633619 Sist besøkt 15.02.12.

1152 http://www.unglobalcompact.org/index.html Sist besøkt 15.02.12.

I det hele er det få organisasjoner i det norske sivilsamfunnet som kan sies å jobbe aktivt med korrupsjonsbekjempelse. Det kan delvis henge sammen med at korrupsjon ikke virker å være et så utbredt problem her til lands sammenlignet med en del andre land.[1153] Den mest markante sivilsamfunnsorganisasjonen som jobber med korrupsjonsbekjempelse er Transparency International Norge (TI-N).[1154] TI-N opplever at næringslivet viser stor interesse og engasjement for deres arbeid. TI-N og næringslivet har hatt et partnerskapssamarbeid hvor bedrifter fra næringslivet har kontaktet TI-N for rådgivning og samarbeid i utvikling av antikorrupsjonsprogrammer og kursing og opplæring i antikorrupsjonsarbeid rundt om på arbeidsplassene. I tillegg bidro næringslivet aktivt ved utarbeidelsen av TI-Ns *Håndbok i antikorrupsjon for norsk næringsliv*.[1155] I tillegg til TI-N kan de internasjonale organisasjonene Publish What You Pay og Tax Justice Network nevnes, som begge har en avdeling i Norge (PWYP-N og TJN-N) og som jobber med antikorrupsjonsarbeid. PWYP-N jobber særlig opp mot utvinningsindustrien, og jobber for mer åpenhet og ansvarlighet i denne sektoren. Hovedbidragsyterne til PWP-N er Norad[1156] og Norad-programmet *Olje for utvikling*.[1157] TJN-N jobber blant annet for å informere opinionen om de skadelige effektene av hemmeligholdet skatteparadisene tilbyr. TJN-N har ingen store økonomiske bidragsytere, men tolv sivilsamfunnsorganisasjoner er betalende medlemmer.[1158] I tillegg til de ovennevnte kommer alle bistands- og hjelpeorganisasjonene som jobber med bistand og utvikling i U-land. I mange av disse landene er korrupsjon et stort problem, og antikorrupsjonsarbeid inngår derfor som en naturlig del av bistandsarbeidet. NHO-representanten som ble intervjuet i forbindelse med denne studien sier at næringslivet kanskje kunne hatt et tettere samarbeid med dem, mer dialog og erfaringsutveksling, ettersom de står overfor mange av de samme problemstillingene og utfordringene når det gjelder internasjonal virksomhet.[1159]

1153 Transparency Internationals årlige korrupsjonsmålinger (www.transparency.org) er én indikasjon på det. Se for øvrig kapitlene korrupsjonsprofil og antikorrupsjonsaktiviteter.

1154 Se også kapitlet om sivile samfunn.

1155 Her må det nevnes at TI-N får majoriteten av sine penger fra næringslivet, og det kan derfor innvendes at de stiller seg ukritiske til næringslivet – en problemstilling de selv også nevner. Samtidig kan det faktum at mange av TI-Ns medlemmer er næringslivsbedrifter, ses på som en indikasjon på at næringslivet engasjerer seg.

1156 Norad er direktoratet for utviklingssamarbeid og ligger inn under Utenriksdepartementet.

1157 http://www.pwyp.no/ Sist besøkt 15.02.12.

1158 http://www.taxjustice.no/ Sist besøkt 15.02.12.

1159 Intervju med Lundeby, 25.10.11.

LITTERATURLISTE

DOKUMENTER FRA RIKSREVISJONEN

Dokument 1 (2009–2010). *Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008*

Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010). *Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008*.

Dokument 2 (2007–2008). *Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2007.*

Dokument 2 (2010–2011). *Riksrevisjonens melding om virksomheten i 2010.*

DOKUMENTER FRA STORTINGETS OMBUDSMANN

Dokument 4 (1999–2000). *Melding for året 1999 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen)*. Avgitt til Stortinget i mars 2000.

Dokument 4 (2007–2008). *Melding for året 2007 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen)*. Avgitt til Stortinget i mars 2008

Dokument 4 (2008–2009). *Melding for året 2008 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen)*. Avgitt til Stortinget i mars 2009

Dokument 4:2 (2008–2009). *Særskild melding frå Sivilombudsmannen*. "Ombodsmannen sin rett til å få saksdokument oversendt til seg i samband med behandlinga av klager".

Dokument 4 (2010–2011). *Melding for året 2010 fra Sivilombudsmannen*.

ANDRE OFFENTLIGE DOKUMENTER

Besl. O. nr. 2 (1998–1999).

Dokument nr. 15 (1995–1996). *Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble oppnevnt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere* ("Lund-rapporten").

Dokument nr. 14 (2002–2003). *Stortingets kontroll med regjering og forvaltning*. Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon.

Retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere fastsatt av Moderniseringsdepartementet 29. september 2005. Sist revidert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2. september 2009.

Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling iverksatt av Moderniseringsdepartementet 4. januar 2005.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen, sak 95/1535.

STORTINGSMELDINGER

St.meld nr. 27 (1996-1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*
St.meld. nr. 57 (2000–2001). *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken.*
St. meld nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*
St. meld nr. 7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge*
St. meld. nr. 10 (2008–2009). *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi.*
St.meld. nr. 19 (2008–2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
St.mld. nr. 36 (2008–2009). *Det gode innkjøp*.
Meld. St. 7 (2010–2011). *Kampen mot organisert kriminalitet– en felles innsats*.

INNSTILLINGER, PROPOSISJONER OG REPRESENTANTFORSLAG (DOK 8)

IInnst. S nr. 181 (1987–1988)
Innst. O. nr. 4 (1994–1995).
Innst. S. nr. 282 (1995–96).
Innst. O nr. 89 (2001–2002).
Innst. S. nr. 210 (2002–2003).
Innst. S. nr. 236 (2002–2003).
Innst. O nr. 54 (2003–2004).
Innst. S.nr. 145 (2004–2005).
Innst. S. nr. 188 (2005–2006).
Innst. S. nr. 41 (2007–2008).
Innst. S. nr. 72 (2008–2009).
Innst. 264 S (2009–2010).
Innst. S. nr. 161 (2010–2011).
Innst. 391 S (2010–2011).
Innst. 66 L (2011–2012)

Ot. prp. nr. 44 (2000–2001).
Ot.prp. nr. 45 (2001–2002).
Ot.prp. nr. 72 (2002–2003).
Ot.prp. nr. 78 (2002–2003)
Ot.prp. nr. 6 (2003–2004).
Ot.prp. nr. 49 (2004–2005).
Ot.prp. nr. 84 (2005–2006).

Ot.prp. nr. 73 (2006–2007).

Ot.prp. nr. 8 (2007–2008).

Ot.prp. nr. 22 (2008–2009).

Prop. 51 L (2010–2011)

Prop. 64 L (2010–2011).

Prop. 125 L (2010–2011).

Prop 12 L (2011–2012).

Dok nr. 8:31 (2000–2001)

Dok nr. 8:5 (2003–2004)

Dok nr. 8:32 (2007–2008)

Dok nr. 8:14 S (2009–2010),

Dokument 8:161 L (2010–2011).

BØKER, VITENSKAPELIGE ARTIKLER, UTREDNINGER OG NYHETSARTIKLER

Aalberg, Toril og Tove Brekken (2007). "Når spill og enkeltepisoder blir viktigst". I A. T. Jenssen og T. Aalberg (red.). *Den medialiserte politikken*. Oslo, Universitetsforlaget.

Aalberg, Toril og Anders Todal Jenssen (2007). *Den medialiserte politikken*. Oslo, Universitetsforl.

Aardal, Bernt (2010). "Den norske stortingsvalgordningen og dens politiske konsekvenser". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 26(2): 75–104.

Agrast, Mark David, Juan Carlos Boltero og Alejandro Ponce (2011). *WJP Ruke of Law Index 2011*. URL: http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

Allern, Elin (2010). "Parties as vehicles of Democracy in Norway: Still working After All These Years?" ". I K. Lawson (red.). *Political Parties and Democracy*. California, Praeger.

Allern, Elin, Ann-Helén Bay og Jo Saglie (2009). "Velferdspolitisk konsensus og elitesamarbeid? Partiprogrammer og politikkutforming på 2000-tallet". I A.-H. Bay, A. W. Pedersen og J. Saglie (red.). *Når velferd blir politikk: partier, organisasjoner og opinion*. Oslo, Abstrakt forl.

Allern, Sigurd (2000). ""'Det står i avisen" Pressens prioritering av samfunnsstoff, belyst gjennom en innholdsanalyse av ti norske aviser". *Vedlegg 4, i NOU 2000: 15 "Pressepolitikk ved et tusenårsskifte"*.

Allern, Sigurd (2001). *Flokkdyr på Løvebakken: søkelys på Stortingets presselosje og politikkens medierammer*. Oslo, Pax.

Allern, Sigurd (2011). *Fjernsynsvalgkampen: program, deltakere og maktkamp 1961–2009*. Oslo, Pax.

Allern, Sigurd og Ester Pollack (2009). *Skandalenes markedsplass: politikk, moral og mediedrev*. Bergen, Fagbokforl.

Andenæs, Johs og Arne Fliflet (2006). *Statsforfatningen i Norge*. Oslo, Universitetsforlaget.

Andersson, S. og P.M. Heywood (2009). "The politics of perception: use and abuse of Transparency International's approach to measuring corruption". *Political Studies* 57(4): 746–767.

Andersson, Staffan (2002). *Corruption in Sweden: exploring danger zones and change*. Umeå, Universitetet.

Andreassen, Marianne (2011). "God kontroll – ikke feilfri". *Dagens Næringsliv*, Kronikk, 22.oktober

Andvig, J.C. (2005). "A house of straw, sticks or bricks? Some notes on corruption empirics". *NUPI Working paper 678*. NUPI.

Andvig, Jens Christopher (2011). "Anbudenes bakside". Kronikk. *Dagbladet*, 5. mars.

Andvig, Jens Christopher og Boyko Todorov (2011). "Anti-corruption in public procurement. Balancing the policies.". *Paper for Centre for the Study of Democracy*. NUPI and Centre for the Study of Democracy.

Arbeidstilsynet (2011). *Varsling om kritikkverdige forhold.* . URL: http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=92257#Arbeidstilsynets_rolle Sist besøkt 20.10.11.

AS, Firstventura (2008). *Kartlegging av statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter – brudd på anskaffelsesregelverket og mulige årsaker til disse bruddene.* .

Aulstad, Johan Greger (2008). "Ny høyesterettsdom som klarlegger forholdet mellom myndighetsmisbrukslæren og kravet om forholdsmessighet". *Jussens Venner* 4: 262–273.

Bang, Tor (2006). *Makt og spinn i mediene*. Oslo, Abstrakt forl.

Bekke, Hans A.G.M. og Frits M. van der Meer (2000). "West European Civil Service Systems: Variations and Similarities". I H. A. G. M. Bekke og F. M. van der Meer (red.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.

Bergh, A. og C. Bjørnskov (2011). "Trust, Welfare States and Income Equality: What Causes What?".

Bjerke, Paul (2009). *Refleks eller refleksjon?: en sosiologisk analyse av journalistisk profesjonsmoral*. Oslo, Det humanistiske fakultet, Universitetet i Oslo.

Bjerke, Paul (2010). "Samfunnsoppdraget – fra forpliktelse til rettighet". I (red.). *Journalistikkens samfunnsoppdrag*. Kristiansand, IJ-forl.**:** S. 68–91.

Bjerkholt, Bård og Heidi Egede-Nissen (2005). "– Disse reglene er for slappe". *Dagens Næringsliv*, 18. november

Bjørkelo, B., W. Ryberg, S.B. Matthiesen, et al. (2008). "'When You Talk and Talk and Nobody Listens': A Mixed Method Case Study of Whistleblowing and Its Consequences". *International Journal of Organisational Behaviour* 13(2): 18–40.

Boe, Erik (2006a). "Nye toner om offentlig ansattes ytringsfrihet og varslerrett". I H. Aune, O. K. Fauchald, K. Lilleholt og D. Michalsen (red.). *Arbeid og rett. Festskrift til Henning Jakhellns 70-årsdag*. Oslo, Cappelen: Akademisk Forlag.

Boe, Erik (2006b). "Utviklingen mot skjerpet kontroll med forvaltningens lovanvendelse: sett med en nordmanns øyne". I C. Henriksen, S. Rønsholt og P. Blume (red.).

Forvaltningsretlige perspektiver. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag. S. 197–221.

Bongard, Therese og Gunn Kari Hegvik (2008). "– Tenkte at dette blir dyrt". *VG*, 11. oktober

Bragdø-Ellenes, Sunniva Cristina (2009). *Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike*. Oslo, Doktoravhandling. Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.

Bragelien, Iver og Aksel Mjøs (2009). "En gjennomgang av statens lederlønnssystem". *SNF-rapport nr. 05/09*. SNF.

Brandtzæg, Bent Aslak, Terje Kili og Ailin Aastvedt (2008). "Eierskap: behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene". *Arbeidsrapport nr. 7/2008*. Telemarksforsking.

Brække, Jonas og Bernt Erik Pedersen (2009). "Småpartiene føler seg utestengt". *Dagsavisen*, 5. august

Bugge Reiersen, Hedvig og Beate Sjåfjell (2010). "NUF-kaoset i norsk rett – et bidrag til oppklaring". *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 123(3): 423–463.

Christensen, Dag Arne, Tor Midtbø, Hans-Erik Ringkjøb, et al. (2008). *To valg med ny personvalgordning – kontinuitet eller endring?* Bergen, Rokkansenteret.

Christensen, T. og P. Lægreid (2005). "Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography". *Public Performance & Management Review* 28(4): 487–511.

Christensen, T. og P. Lægreid (2011). "Ethics and Administrative Reforms". *Public Management Review* 13(3): 459–477.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2002). *Reformer og lederskap: omstilling i den utøvende makt*. Oslo, Universitetsforl.

Christophersen, Jan Georg (2011). "Organisert fiskerikriminalitet i et nordatlantisk perspektiv". Fiskeriforvaltningens analysenettverk (FFA).

Clausen, Tommy Høyvarde og Einar Lier Madsen (2009). "Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen i norske kommuner og fylkeskommuner". *NF-rapport nr. 13/2009.* . Nordlandsforskning.

Dahlstrøm, Hilde Kristin (2007). *Etiske husregler i norske nyhetsmedier: en undersøkelse av fremvekst, innhold og funksjoner*. Oslo, H.K. Dahlstrøm.

Della Porta, Donatella og Alberto Vannucci (1999). *Corrupt exchanges: actors, resources, and mechanisms of political corruption*. New York, Aldine de Gruyter.

Difi (2008). "Forvaltningsutsyn 2007. Staten – Fakta om størrelse, struktur og endring". *Difi-rapport 2008:10*. Direktoratet for forvaltning og IKT.

Difi (2010a). "Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunen og i Norge". *Difi-rapport 2010:1*. Direktoratet for forvaltning og IKT.

Difi (2010b). "Statlig, men uavhengig? Myndighetsutøvelse gjennom forvaltningsvedtak". *Notat 2010:1*. Direktoratet for forvaltning og IKT.

Ditlev-Simonsen, Caroline Dale (2011). *Five perspectives on Corporate Social Responsibility (CSR) – an empirical analysis*. Oslo, Handelshøyskolen BI. Ph.d.-avhandling.

Dregelid, Solrun (2010). "Oppgaveomfanget har økt kraftig". *Politiforum nr. 2/10*.

Dugstad, Line (2011). "Mye mindre mistenkelig". *Dagens Næringsliv*, 2. desember

Dørum, Odd Einar og Marit Meyer (2008). *Ombudsmann på jobb*. Sandnes, Commentum forl.

Econ (2004). "Samfunnsansvarlig forretningsdrift – tjeneste og fortjeneste". *Rapport 2004–209*. Econ.

Eggen, Magnhild (2009). "Arbeidsgivers tilrettelegging for varsling". *Arbeidsrett*(1): 1–32.

Eide, Elisabeth (2010). "Lederartikkel". *Norsk medietidsskrift* 3: 215–216.

Eide, Elisabeth og Anne Hege Simonsen (2009). *Dekke verden!: lærebok i utenriksjournalistikk*. Kristiansand, IJ-forl.

Eikemo, Marit (2004). "Aarebrot: Norge bryter internasjonale valglover ". *Bergens Tidende*, 23. februar

Ellingsen, Dag (2010). *Virksomheter som ofre for økonomisk kriminalitet: 2008-undersøkelsen*. Oslo, SSB.

Ellingsen, Dag og Vibeke Sky (2005). *Virksomheter som ofre for økonomisk kriminalitet*. Oslo, SSB.

EMØK (2007). *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet 2004–2007. Sluttrapport*. URL: http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Økonomisk%20kriminalitet/sluttrapport.pdf

Enjolras, Bernard og Ragnhild Holmen Waldahl, red. (2009). *Frivillige organisasjoner og offentlig politikk*. Oslo, Novus.

Eriksen, Birthe og Tina Søreide (2012). "Lempning for kartellvirksomhet og korrupsjon. Hvordan koblinger mellom korrupsjon og konkurransekriminalitet utfordrer lempningsinstituttet". *Tidsskrift for strafferett*.

Eriksen, Marte Ramuz , Margrethe Zacho Haarde, Thomas Høie, et al. (2007). "Ønsker ikke smøring under juletreet". *Dagens Næringsliv*, 20. januar

Erlandsen, Hans Christian (2005). (2005). "Forvaltning i de lukkede rom". *Civita-rapport*. URL: http://www.offentlighet.no/Dokumentoffentlighet/Veiledninger-ol/Undersoekelser.

Ertesvåg, Frank og Andreas Nielsen (2010). "– Lavmål i dømmekraft". *VG*, 4. september

Evensen, Ine (2011). "Domstollederen – spesielt om uavhengighet og embetsvern". *DAs rapportserie nr. 1/2011*. Masteroppgave i rettsvitenskap. Universitetet i Oslo.

FAD (2011). "Avvisning av straffedømte leverandører mv. i forbindelse med offentlige anskaffelser". *Fortolkningsuttalelse av 12. januar*. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. URL: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelser/Fortolkningsuttalelse_avvisning_straffedomte_lev.pdf.

Fennefoss, Arvid (2010). "Lønnsforhandlinger: organisasjoner, institusjoner og normer". I I. Frønes og L. Kjølsrød (red.). *Det norske samfunn*. Oslo, Gyldendal Akademisk.

Finneide, Geir Kjetil (2008). "Et profesjonelt samfunnsansvar". *Revisjon og regnskap* 1: 29–37.

Finstad, Liv (2009). "Kontrollmekanismer for politiet: å være tilliten verdig". I (red.). *Demokrati, kontroll og tillit*. Oslo, Politihøgskolen. s. 11–30.

Folkvord, Erling (2011). *Vår korrupte hovedstad*. Oslo, Spartacus.

Gedde-Dahl, Siri (2008). "Nei til kontanter... og revisjonsplikt for NUF-er". *Aftenposten*, 25. november

Gedde-Dahl, Siri (2011). "Kommunene velger lokale leverandører". *Aftenposten*, 30. juni

Gedde-Dahl, Siri og Gunhild M. Haugnes (2010). "Etterforskes i Brussel – Aftenpostens artikkelserie om kommunene får følger ". *Aftenposten*, 7. juli

Gedde-Dahl, Siri, Alf Endre Magnussen og Anne Hafstad (2008). *Korrupsjon i Norge*. Oslo, Kagge.

Gjendem, Tor Even (2008). "Trenger vi flere kontrollorgan for politiet?". *Tidsskrift for strafferett* nr. 2.

Gjertsen, Arild og Knut Magnussen (2006). "Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak". *NF-rapport nr. 2006:18*. Nordlandsforskning.

Gjertsen, Arild og Knut Martinussen (2006). "Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak". *NF-rapport nr 18/2006*. Nordlandsforskning.

Gottschalk, Petter (2011). *Hvitsnippforbrytere i Norge*. Oslo, Krutt forlag.

Graver, Hans Petter (2007). *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo, Universitetsforl.

GRECO (2009). "Evaluation Report on Norway on Incriminations (ETS 173 og 191, GPC 2)". *Greco Eval III Rep (2008) 6E Theme I*. GRECO.

Gripsrud, Jostein (2011). "Kan det hende her?". *Dagens Næringsliv*, Kronikk, 23. juli

Grønlie, Tore (2001). "Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift". I B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red.). *Den fragmenterte staten.* . Oslo, Gyldendal Akademisk.

Gullberg, Anne Therese og Leif Helland (2003). *Profesjonell lobbyisme: norske eliters bruk og holdninger*. Oslo, Utredningen.

Gustavsen, Øyvind (2011). "Tjener milliarder, men vil ikke oppgi skatt". *Aftenposten*, 1. desember

Haave, Morten (2008). "Fattige lokalaviser?". *Klassekampen*, Kronikk, 6. august

Hansen, Guttorm og Erik Mo (1993). *Om Stortingets arbeidsordning: Stortingets forretningsorden med kommentarer*. [Oslo], Stortinget.

Hansen, Ketil Lenert (2011). "Ethnic discrimination and bullying in relation to self-reported physical and mental health in Sami settlement areas in Norway: the Saminor study". *Avhandling (ph.d.)* Universitetet i Tromsø, Institutt for samfunnsmedisin.

Hanssen, Inge D. (2006). *Åpenhet i domstolene*.

Hanssen, Inge D. (2008). "Nå står juryen for tur". *Aftenposten*, 20. desember

Haugen, Hans Morten (1995). *Exit, voice, violence: høyreekstreme gruppers respons på statlige juridisk-politiske tiltak i England, Norge, Sverige og Tyskland*. Oslo, Universitetet.

Hegvold, Ola (2011). "Juryen henger i en tynn tråd". *Adresseavisen*, 18. juni

Heidar, Knut (2008). "Norge". I K. Heidar, E. Berntzen og E. Bakke (red.). *Politikk i Europa: partier, regjeringsmakt, styreform*. Oslo, Universitetsforlaget. 386 s.

Heidenheimer, A.J. (1996). "The topography of corruption: explorations in a comparative perspective". *International Social Science Journal* 48(3): 337–347.

Helsingeng, Terje, Tom Bakkeli og Lars Kristian Solem (2010). "Slakter politiet". *VG*, 22. mars

Henriksen, Arve (2003). "Offentlighet. Medier skuffet over nytt lovforslag". 4. desember

Heum, Trond (2005). *Presseetikk: betraktninger om etikk og selvjustis i nyhetsmediene*. Sandefjord, Læremiddelforl.

Hove, Harald og Jan Fridthjof Bernt (2009). *Offentleglova: med kommentarer*. Bergen, Fagbokforlaget.

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2008). *Kommunal organisering 2008: redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo, NIBR.

Hovland Steindal, Eirik (2008). "Offentlig etikkløshet. Om mangel på etiske retningslinjer i offentlige anskaffelser". *Rapport 2/2008*. Framtiden i våre hender.

Hylland, Aanund (2001). "Offentlige organer med delvis uavhengighet". I B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red.). *Den fragmenterte staten*. Oslo, Gyldendal Akademisk.

Ihlebæk, Karoline Andrea, Trine Syvertsen og Espen Ytreberg (2011). "Farvel til mangfoldet? – Endringer i norske tv-kanalers programlegging og sendeskjemaer etter digitaliseringen". *Norsk medietidsskrift* 3: 217–236.

Ingebrigtsen, Martine Vold (2007). *Sivilombudsmannen og Stortingskontrollen 1990–2005*. Oslo, Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Jakhelln, Henning (2006). "Høringssvar til Ot.prp.nr. 84 (2005–2006) om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling) – forslaget til ny § 2-4.". *Brev av 21. september 2006*.

Jenssen, Anders Todal (2007). "Den medialiserte politikken". I A. T. Jenssen og T. Aalberg (red.). *Den medialiserte politikken*. Oslo, Universitetsforlaget.

Jenssen, Anders Todal og Toril Aalberg (2007). "Den politiske allmenningens tragedie". I A. T. Jenssen og T. Aalberg (red.). *Den medialiserte politikken*. Oslo, Universitetsforlaget.

Johansen, Per Anders (2008a). "Misbruker hemmelighold". *Aftenposten*, 3. juli

Johansen, Per Anders (2010). "Stengte dører". *Aftenposten*, 20. mai

Johansen, Per Anders (2008b). "Regjeringen avslo innsyn i 9355 saker". *Aftenposten*, 9. juni

Karlsen, Hanne N. (2011). "Innkjøpsregler øker faren for korrupsjon". *Kommunal rapport*, 17. november

Keefer, P. og S. Khemani (2005). "Democracy, public expenditures, and the poor: understanding political incentives for providing public services". *The World Bank Research Observer* 20(1): 1–27.

Killengren, Ingelin (2011). "Beslutningen om beslutningen". *Nytt norsk tidsskrift* 28(2): 186–191.

Kjønstad, Asbjørn (2009). *Stortingets pensjoner: utredning fra et ekspertutvalg nedsatt 4. september 2008 av Stortingets presidentskap. : Avgitt 8. januar 2009*. Oslo, Gyldendal akademisk.

Kolsrud, Kjetil (2006). "Vil gi mer lønn til Høyesterett". *Aftenposten*, 12. juni

Kommunerevisjonen (2009). "Kontroll av anskaffelser i 13 virksomheter" ". *Rapport 5/2009*. Oslo kommunerevisjon.

Kommunerevisjonen (2010). *Etterleves anskaffelsesreglene?* Bærum kommunerevisjon.

Kristjánsson, Mimir (2010). "Høyesterett delt på midten". *Klassekampen*, 18. februar

Kristoffersen, Sven (2010). "Vil ta opp karantenereglene til diskusjon". *NTB*, 31. juli

Krogstad, Anne (2004). "Fjernsynsvalgkamp. Noen retoriske øvelser i fordeling av skyld og ære". I B. Aardal, A. Krogstad og H. M. Narud (red.). *I valgkampens hete: strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet*. Oslo, Universitetsforl.**:** 431 s.

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (2008). *European Ombudsman-Institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. Wien, Springer.

Laake, Trygve Olavson (2010). "Norway". I (red.). *Getting the deal through – Public Procurement 2011*. London, Lov Business Research Ltd.

Lambsdorff, Johann Graf (2007). *The institutional economics of corruption and reform: theory, evidence, and policy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Langfeldt, Sverre Faafeng, Tore Bråthen og Fridtjof Frank Gundersen (2011). *Lov og rett for næringslivet*. Oslo, Focus forl.

Larsson, Paul (2010). "Tillit til politiet: fra nærhet til forhandlet legitimitet". I (red.). *Tillit til politiet*. Oslo, Politihøgskolen. s. 7–19.

Lewis, David og Sissel C. Trygstad (2009). "Protecting whistleblowers in Norway and the UK: a case of mix and match?". *International Journal of Law and Management* 51(6): 374–388.

Lie, Einar (2009). "Agenda: Finansprosa i krisetider. Hvilke alternativer finnes til finansaktørenes eget verdensbilde?". *Prosa* 02/09.

Liland, Frode og Kirsten Alsaker Kjerland (2003). *1989–2002: på bred front*. Bergen, Fagbokforl.

Listhaug, Ola og Bernt Aardal (2011). "Politisk tillit – et mål på demokratiets helsetilstand?". I B. Aardal (red.). *Det politiske landskap. En studie av Stortingsvalget 2009*. Oslo, Cappelen Damm Akademisk.

Listhaug, Ola og Matti Wiberg (1995). "Confidence in Political and Private Institutions". I H.-D. Klingemann og D. Fuchs (red.). *Citizens and the State*. Oxford, Oxford University Press.

Lorentzen, Håkon (2010). "Det sivile samfunn". I I. Frønes og L. Kjølsrød (red.). *Det Norske samfunn*. Oslo, Gyldendal akademisk. 517 s.

Lundeby, Erik (2006). "Usikkerhet, ikke villrede". *Dagens Næringsliv*, Kronikk, 1. november

Lægreid, Per , Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2006). "Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?". I T. Christensen og P. Lægreid (red.). *Agencies: autonomy, coordination and control*. Cheltenham, Edward Elgar.

Madsen Simenstad, Line (2011). "Sykmelder sykehusreformen". *Klassekampen*, 14. oktober

Magnus, Gunnar (2007). "Holder pressen i ørene. – Statens informasjonsfolk ønsker mer kontroll". *Aftenposten*, 10. mars.

Matthiesen, Stig Berge, Brita Bjørkelo og Morten Birkeland Nielsen (2008). *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv*. Bergen, Forskningsgruppe for arbeidsmiljø, ledelse og konflikt (FALK), Det psykologiske fakultet, Universitetet i Bergen.

Mauren, Arnfinn og Haakon E. H. Eliassen (2006). "Styrt av naboer og kompiser". *Aftenposten*, 15. august.

Mauren, Arnfinn og Frank Lynum (2009). "NUF er verktøy for kriminelle". *Aftenposten*, 24. februar

Meyer, Christine Benedichte (2011). "Selvjustis må til". *Dagens Næringsliv*, Kronikk, 22. november

Midtbøen, Arnfinn og Jon Rogstad (2012). *Diskrimineringens omfang og årsaker: etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Oslo, Institutt for samfunnsforskning.

Mjøset, Lars (2010). "Naturressursøkonomi og demokratisk korporatisme". I I. Frønes og L. Kjølsrød (red.). *Det norske samfunn*. Oslo, Gyldendal Akademisk.

Narud, Hanne Marthe (2008). *Bak lukkede dører? Eller i åpne rom? Demokratiske normer for politisk rekruttering*. Civita AS.

Nergaard, Kristine og Torgeir Aarvaag Stokke (2010). *Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009: organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og tillitsverv*. Oslo, Fafo.

Nilstad, Morten (2005). *Etikk: yrkesetikk for politiet*. Nesbru, I samarbeid med Politihøgskolen.

Nordby, Trond (2004). *I politikkens sentrum: variasjoner i Stortingets makt 1814–2004*. Oslo, Universitetsforlaget.

Nordby, Trond (2010). *Grunnlov og styreform: Norge 1814–2010*. Oslo, Universitetsforlaget.

NOU (1999). "Domstolene i samfunnet. Administrativ styring av domstolene. Utnevnelser, sidegjøremål, disiplinærtiltak. Midlertidige dommere". *NOU 1999:19*. Justis- og politidepartementet.

NOU (2000). "Pressepolitikk ved et tusenårsskifte". *NOU 2000:15*. Kulturdepartementet.

NOU (2001a). "Rett på sak. Lov om tvisteløsning (tvisteloven)". *NOU 2001:32*. Justis- og politidepartementet.

NOU (2001b). "'Velgere, valgordning, valgte'". *NOU 2001:3*. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU (2002). "En alminnelig straffebestemmelse mot korrupsjon". *NOU 2002:22*. Justis- og politidepartementet.

NOU (2003). "Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt og demokratituredningen". *NOU 2003:19*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

NOU (2004). "Penger teller, men stemmer avgjør. Om partifinansiering, åpenhet og partipolitisk fjernsynsreklame ". *NOU 2004:25*. Moderniseringsdepartementet.

NOU (2006). "Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter". *NOU 2006:10*. Justis- og politidepartmentet.

NOU (2009a). "Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring". *NOU 2009:12*. Justis- og politidepartementet.

NOU (2009b). "Individ og integritet. Personvern i det digitale samfunnet". *NOU 2009:1*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

NOU (2009c). "Skatteparadis og utvikling". *NOU 2009:19*. Utenriksdepartementet.

NOU (2010). "Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte". *NOU 2010:14*. Kulturdepartementet.

NOU (2011a). "Bedre rustet mot finanskriser". *NOU 2011:1*. Finansdepartementet.

NOU (2011b). "Juryutvalget. Når sant skal sies". *NOU 2011:13*. Justis- og politidepartementet.

NOU (2011c). "Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag". *NOU 2011:12*. Kulturdepartementet.

NOU (2012). "Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU". *NOU 2012:2*. Utenriksdepartementet.

NTB (2007). "Kraftig økning i klager på mediene". 27. mars

NTB (2008). "Motstand mot norsk tilstedeværelse i Afghanistan". *Dagsavisen*, 17. juli

OECD (2011). *Phase 3 report on implementing the OECD Anti-bribery Convention in Norway* OECD.

Olaussen, Leif Petter (2005). "Folks tillit til og medvirkning i domstolene". *Tidsskrift for strafferett*, vol. 2.

Oltedal, Audgunn (2006). "Etikk og journalistikk". I B. v. d. Lippe (red.). *Medier, politikk og samfunn*. Oslo, Cappelen akademisk forlag.

OSSE (2009). "Norway. Parliamentary elections. 14 September 2009". *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*. OSSE, Office for Democratic Institutions and Human Rights.

OSSE og Venezia-kommisjonen (2010). "Uttalelse nr 587/2010. Felles uttalelse om Norges lovgivning." Hentet 22. august, from http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/valgmedarbeidere/2011/CDL-AD_2010_046-e_NORSK_ENDELIG.pdf

Perspektiv (2010). "Mistillitsforslag og kabinettspørsmål – en oversikt". *Perspektiv 02/10*. Stortinget: Stortingets utredningsseksjon.

politidepartementet, Justis- og (2010). "Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats".*Meld. St. 7 (2010–2011)*.

Politidirektoratet (2008). "Politiet mot 2020: bemannings- og kompetansebehov i politiet". *Rapport 2008/07*. Politiet, Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2011). "Trygghet og tillit – politiets arbeid i et multietnisk samfunn. ". URL: https://www.politi.no/aktuelt/publikasjoner/Tema_892.xhtml.

Presthus, Jan Egil (2009). "Politilederes ansvar for god tjenesteutførelse: hvordan forebygge at ansatte begår straffbare handlinger". I (red.). *Demokrati, kontroll og tillit*. Oslo, Politihøgskolen. s. 183–192.

Rasch, Bjørn Erik (2010). "Lotteridemokrati? – Om det manglende samsvaret mellom velgerflertall og stortingsflertall". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift,* : 168–180.

Regjeringen (2004). "Handlingsplan mot økonomisk kriminalitet". Justis- og politidepartementet. Finansdepartementet.

Regjeringen (2009). "Det gode innkjøp".*St.mld. nr. 36 (2008–2009)*. Fornyings og administrasjonsdepartementet.

Regjeringen (2011). *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet*

Justis- og politidepartementet. Finansdepartementet.

Renå, Helge (2009). *Når kontrollen svikter: en studie av korrupsjonssakene i Eiendomsforvaltningen iBærum kommune, Undervisningsbygg i Oslo kommune og Nedre Romerike Vannverk og Sentralrenseanlegget RA-2 på Romerike*. Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap. Oslo, Universitetet i Oslo.

Resource-partner (2006). Evaluering av Klagenemnda for offentlige anskaffelser – Kofa.

Riksrevisjonen (2009). "Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet". *Dokument nr. 3:3 (2008–2009)*.

Riksrevisjonen (2010a). "Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet". *Dokument 3:10 (2009–2010)*.

Riksrevisjonen (2010b). "Riksrevisjonens undersøking av årsaker til at statlege verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar". *Dokument 3:6 (2010–2011)*.

Riksrevisjonen (2011a). "Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren". *Dokument 3:9 (2010–2011)*. Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen (2011b). "Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand". *Dokument 3:4 (2010–2011)*.

Ringen, Stein, Ulf Sverdrup og Detlef Jahn (2011). *Sustainable Governance Indicators 2011. Norway Report*. URL: http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Norway.pdf

Ringkjøb, Hans-Erik, Jacob Aars og Signy Irene Vabo (2006). "Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap.". *Rapport 2008:1*. Bergen, Rokkansenteret.

Risan, Lars Christian (2004). "Prøveprosjektet Elektronisk postjournal – Statlige manøvrer mellom åpenhet og personvern". *Arbeidsnotat nr. 33/2004*.

Rose-Ackermann, Susan (2004). The Challenge of Poor Governance and Corruption Copenhagen Consensus Challenge. Copenhagen**:** 62.

Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, University of Chicago Press.

Rønning, Mats (2011). "Varsler nye karanteneregler for politikere". *NTB*, 27. januar

Salvesen, Geir og Siri Gedde-Dahl (2011). "Misbrukte bistand, fikk tidenes klimapakke". *Aftenposten*, 29. oktober

Schiefloe, Per Morten (2010). "Oljelandet". I I. Frønes og L. Kjølsrød (red.). *Det norske samfunn*. Oslo, Gyldendal Akademisk.

Schiøtz, Cato (2004). "Hva truer ytringsfriheten". *Dagbladet*, Kronikk, 15. juli

Schjelderup, Guttorm (2011). "Secrecy Jurisdictions". *Unpublished paper*.

Segaard, Signe Bock og Dag Wollebæk (2011). *Sosial kapital i Norge*. [Oslo], Cappelen Damm akademisk.

Sejersted, Fredrik (2003). "Om Stortingets kompetanse til å regjere over Regjeringen". *Nytt norsk tidsskrift*.

Selle, Per og Karl Henrik Sivesind (2009). "Civil Society and Social Capital in Scandinavia". I H. K. Anheier, S. Toepler og R. List (red.). *International Encyclopedia of Civil Society*. Heidelberg, Springer 269–274.

Shah, Anwar (2006). "Corruption and Decentralized Public Governance". *World Bank Policy Research Working Paper Series* 3824.

Sivesind, Karl Henrik (2007). "Frivillig sektor i Norge 1997–2004: frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi". *Rapport 2007:10*. Institutt for samfunnsforskning.

Skivenes, M. og S.C. Trygstad (2010). "When whistle-blowing works: The Norwegian case". *Human Relations* 63(7): 1071–1097.

Skoghøy, Jens Edvin A. (2011). "Dommerrollen gjennom de siste 50 år – noen utviklingstrekk". *Lov og rett* 50(1–2): 4–24.

Slaatta, Tore og Peter Kjær (2007). *Mediating business: the expansion of business journalism*. København, Copenhagen Business School Press.

Smith, Eivind (1993). *Høyesterett og folkestyret: prøvingsretten overfor lover*. Oslo, Universitetsforlaget.

Solberg, Helje (1995). "Oslo AUF jukset med medlemstall". *VG*, 2. mars

Solumsmoen, Dag og Sissel Vemundvik (2010). "Valgets kval". *Difi-rapport 2010:3*. Direktoratet for forvaltning og IKT.

Statskonsult (1997). "Statsråden som departementsleder II". *Rapport 1997:17*.

Statskonsult (2002). "Modernisering av den norske departementsdirektoratsmodellen". *Notat 2002:6*. Statskonsult.

Statskonsult (2007). "Ja vel, statsråd? Om departementenes utfordringer i rollen som sekretariat for politisk ledelse". *Rapport 2007:27*.

Stoltenberg, Lars og Trond Eirik Schea (2007). "Straffebudene mot korrupsjon". *Tidsskrift for strafferett* 1: 76–83.

Stordrange, Bjørn (1988). *Fra premisser til kompromisser: om Stortingets lovbehandling*. [Oslo], Universitetsforlaget.

Strype, Jon (2010). "Politiets omdømme i Norge". I (red.). *Tillit til politiet*. Oslo, Politihøgskolen. s. 21–41.

Strømmen, Øyvind (2011). "Utviklingstrekk i norsk høgreekstremisme". *Notat 4/12 til 22. juli-kommisjonen. URL: http://22julikommisjonen.no/Materiale*

Svensson, Jakob (2005). "Eight Questions about Corruption". *Journal of Economic Perspectives* 19(3): 19–42.

Syvertsen, Trine (2006). "Målsettinger og virkemidler i mediepolitikken". I B. v. d. Lippe (red.). *Medier, politikk og samfunn*. Oslo, Cappelen akademisk forl.

Søreide, Tina (2006a). "Corruption in international business transactions: The perspective of Norwegian firms". I S. Rose-Ackermann (red.). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Søreide, Tina (2006b). "Is it wrong to rank? A critical assessment of corruption indices". *CMI Working Paper 2006:1*. Chr. Michelsen Institute.

Tevfik F. Nas, Albert C. Price og Charles T. Weber (1986). "A Policy-Oriented Theory of Corruption". *The American Political Science Review* 80(1): 107–119.

Thomassen, Gunnar (2010). "Sosial tillit, politisk tillit og tillit til politiet". I (red.). *Tillit til politiet*. Oslo, Politihøgskolen. s. 71–89.

Thorbjørnsrud, Kjersti (2009). *Journalistenes valg: produksjon, interaksjon, iscenesettelse : møtet mellom journalistikk og politikk i en valgkamp med fokus på NRK Fjernsy nets valgformater*. Oslo, Avhandling (ph.d.), Det humanistiske fakultet, Universitetet i Oslo.

TI-Norge (2009). "Undersøkelse av korrupsjonsforebyggende tiltak i Norges 25 største børsnoterte selskaper". Transparency International Norge.

TI-Norge (2011). *Korrupsjonsdommer i Norge 2003–2011* Transparency International Norge, tilgjengelig på: http://www.transparency.no/article.php?id=323

TI-S (2012). "Motståndskraft, oberoende, integritet. ". *National Integrity system assesment Sweden 2011*. Transparency International Sverige.

TI-UK (2011). *National Integrity system Assessment. United Kingdom. Corruption in the UK: Part three.* Transparency International UK.

Torgersen, Runar (2011). "Påtalejuristens rolle, hvordan den har forandret seg de siste 50 år og hva som forventes for fremtiden". *Lov og rett* 50(1–2): 42–62.

Tranvik, Tommy og Per Selle (2003). *Farvel til folkestyret?: nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Oslo, Gyldendal akademisk.

Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (2001). "En fragmentert stat? ". I B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red.). *Den fragmenterte staten*. Oslo, Gyldendal Akademisk.

Trygstad, Sissel C. (2010a). "Med rett til å varsle: – men hjelper det, og er det lurt?". *FAFO-rapport* 2010:18.

Trygstad, Sissel C. (2010b). "Med rett til å varsle: – men hjelper det, og er det lurt?". *FAFO-rapport 2010:18*. Fafo.

Tvedt, Terje (2009). *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt: den norske modellen*. Oslo, Gyldendal akademisk.

Tønsager, Anne-Merete (2001). *Amerikanisering av den norske valgkampen*. Trondheim, Hovedoppgave i statsvitenskap – Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 2001.

Uslaner, E.M. og B. Rothstein (2005). "All for One: Equality, Corruption, and Social Trust". *World politics* 58: 41–72.

Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2000). *Kommunal organisering 2000: redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.

Valen, Henry og Hanne Marthe Narud (2004). "Partiprogram og velgerappell". I B. Aardal, A. Krogstad og H. M. Narud (red.). *I valgkampens hete: strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet*. Oslo, Universitetsforl.**:** 431 s.

Waldahl, Ragnar og Hanne Marthe Narud (2004). "Den lange valgkampen. Mediestoffet i månedene før valget". I B. Aardal, A. Krogstad og H. M. Narud (red.). *I valgkampens hete: strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet*. Oslo, Universitetsforl.

Wegner, Rolf B. (2002). "Politimesterens legalitetskontroll". *Lov og rett*(4): 242–252.

Wessel-Aas, Jon (2009). "Nok kontroll". *Dagbladet*, Kronikk, 31. oktober

Wien, Hanne, Siri Gedde-Dahl, Nils Øy, et al. (2011). *Få opp døra! Åpenhetsindeks for norske kommuner*. Norsk presseforbunds offentlighetsutvalg. URL: http://ezcust0003.web1.dedicated99.no.webdeal.no/offentlighet_user/Nyhetsarkiv/2011/Porsgrunn-og-Kongsvinger-best-i-landet-paa-aapenhet.

Wiese, Andreas (2004). "Eiernes kontante krav". *Dagbladet*, 20. april

Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000). *Frivillig innsats*. Bergen, Fagbokforl.

Wollebæk, Dag og Karl Henrik Sivesind (2010). "Fra folkebevegelse til filantropi?: frivillig innsats i Norge 1997–2009". *Rapport 2010:3*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Woxholth, Geir (2008). *Foreningsrett: med samvirkeloven*. Oslo, Gyldendal akademisk.

Woxholth, Geir (2011). *Forvaltningsloven: kommentarutgave*. Oslo, Gyldendal akademisk.

Ystad, Vidar (1997). "Kjuus står for "etnisk rensing"". *Bergens Tidende*, 29. november

Økokrim (2011). *Trusselvurdering. Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2011–2012*. Økokrim.

Østby, Lars (2011). "Muslimsk flertall i Norge?". *Morgenbladet*, Kronikk, 26. august

Østbye, Helge og Nina Kvalheim (2009). *I konsernets øyne er redaksjonen en utgiftspost. Rapport om aviser, konsern og avisøkonomi*. Norsk journalistlag. URL: https://bora.uib.no/handle/1956/3260.

Østerud, Øyvind (2006). "Lite land som humanitær stormakt?". *Nytt norsk tidsskrift* 4: 303–316.

VEDLEGG 1 – OVERSIKT OVER INFORMANTER

Under er en oversikt over hvilke personer (navn og stilling) som ble intervjuet i forbindelse med denne studien. Alle intervjuene, med unntak av to, er gjort ved personlig fremmøte. Intervjuene varte 60-90 minutter. Alle informantene fikk oversendt aktuelle spørsmål og et informasjonsbrev i forkant, og samtlige har fått mulighet til å kommentere i form av gjennomlesing av kapittelutkast.

Arne Fliflet	Sivilombudsmann
Arnt Angell	Førstestatsadvokat, Økokrim
Arvid Halvorsen	Selvstendig konsulent, tidl CSR direktør i Hydro, tidl styremedlem i TI-N
Bernt Aardal	Forsker I, Institutt for samfunnsforskning, Professor II v/Universitetet i Oslo
Birgitte Brekke	Generalsekretær i Frivillighet Norge
Birthe Eriksen	Stipendiat, Juridisk fakultet, UIB
Eivind Smith	Professor, Institutt for offentlig rett, UIO
Eivind Vigeland	Politiinspektør, Politidirektoratet
Erik Lundeby	Etikkansvarlig, NHO
Gunnar Thomassen	Forsker, Politihøgskolen
Hans Brattestå	Direktør, Stortinget
Hans-Conrad Hansen	Ekspedisjonssjef, Riksrevisjonen
Helge Kvamme	Partner, PWCs granskingsenhet
Jan Fridthjof Bernt	Professor, Juridisk fakultet, UIB
Jens Christopher Andvig	Seniorforsker, NUPI
Karl Henrik Sivesind	Forsker I, Institutt for samfunnsforskning
Marianne Riise	Fagdirektør på valgområdet, Kommunal- og regionaldepartementet
Nils E. Øy	Generalsekretær i Norsk redaktørforening, Dosent II i journalistikk ved Høgskulen i Volda
Ola Mestad	Professor, Senter for europarett, UIO
Per-Kristian Foss	Andre visepresident i stortingets presidentskap (2009-2013), medlem av kontroll- og konstitusjonskomiteen siden 2005.
Sigurd Allern	Professor, Institutt for medier og kommunikasjon, UIO
Sverre Bjerkomp	Rådgiver, TI-N. Tidl. jobbet med samfunnsansvar i Hydro
Tina Søreide	Seniorforsker, Christian Michelsen Institutt
Tom Christensen	Professor, Institutt for statsvitenskap, UIO
Tor Henning Rustan Knutsen	Statsadvokat ved Riksadvokatsembetet
Tor Langbach	Direktør, Domstoladministrasjonen
Torgeir Magnussen	Politiinspektør, Politidirektoratet
Trond Nordby	Professor, Institutt for statsvitenskap, UIO

VEDLEGG 2 – NIS INDICATORSHEET

1. Legislature

Capacity

Resources (law)
To what extent are there provisions in place that provide the legislature with adequate financial, human and infrastructure resource to effectively carry out its duties?
What are the legal provisions re: resource allocation for the legislature? Does the legislature determine its own budget or is it up to the discretion of another institution?

Resources (practice)
To what extent does the legislature have adequate resources to carry out its duties in practice?
Resources include financial, infrastructure and staff. Items to consider are whether journals are published regularly and on time, house resources are adequate (clerks, research, library), committee resources are adequate (facilities, clerks, research), legislators' and factions' resources are adequate (office, staff, equipment, travel, salary, constituency budget), training is adequate.

Independence (law)
To what extent is the legislature independent and free from subordination to external actors by law?
Can the legislature be dismissed? If yes, under which circumstances? Can the legislature recall itself outside normal session if circumstances so require? Does the legislature control its own agenda? Does it control the appointment/election of the Speaker and the appointments to committees? Can the legislature appoint its own technical staff? Do the police require special permission to enter the legislature? Do legislators have immunity for speeches conducted during the exercise of their duties? Can only the legislature lift immunity?

Independence (practice)
To what extent is the legislature free from subordination to external actors in practice?
To what extent is the legislature able to practice its rights and carry out its responsibilities as described under 1.1.3?
Are there examples of attempted interference by external actors, particularly the government or judiciary, in the activities of the legislature? How many bills passed by the legislature originate from it rather than from the executive? Are there examples of the legislature passing bills against the explicit will of the executive? Are there examples of the speaker or individual legislators accusing the executive of undue interference? Have these cases been addressed adequately?

Governance

Transparency (law)
To what extent are there provisions in place to ensure that the public can obtain relevant and timely information on the activities and decision-making processes of the legislature?
How open and accessible to the media and the public are the proceedings of the legislature and its committees required to be by law? Do all voting records have to be made public? Are the agendas of legislative sessions and committee hearings required to be published ahead of time? How free from restrictions are journalists in reporting on the legislature and the activities of its members? Does the law require verbatim records of floor sessions to be recorded? Are TV companies allowed to broadcast legislative sessions free of charge? Does the law allow members of the public access and attendance at legislative sessions? Is the legislature required to receive citizens and respond to their queries? Is the legislature required to produce and publicize reports about its activities? Are draft bills discussed by the legislature required to be made public? Are legislators' asset disclosures required to be made public?

Transparency (practice)
To what extent can the public obtain relevant and timely information on the activities and decision-making processes of the legislature in practice?
How effective is the legislature in informing the public about its work, through a variety of channels? How easy is it for the media and the public to obtain information on the activities of the legislature and its committees in practice? Can TV companies broadcast legislative sessions free of charge? Are all bills published before being debated? Are the agendas of legislative sessions and committee hearings published ahead of time? Is the legislature budget published in full? Are verbatim records of floor sessions recorded? Are reports to the legislature on government performance published and debated? Are Hansard/Journals for House and committees published and available? Are all voting records available in due course? Are individual budgets and balance reports on expenditures published? Are legislators' asset disclosures made public? Can members of the public access and attend legislative sessions in practice? Does the legislature respond to citizens' queries?

Accountability (law)
To what extent are there provisions in place to ensure that the legislature has to report on and be answerable for its actions?
Is there a constitutional review system of legislative activities? Are there provisions for public consultation on relevant issues? Are there mechanisms to handle complaints against decisions/actions by the legislature or its individual members?

Accountability (practice)
To what extent do the legislature and its members report on and answer for their actions in practice?
Does the legislature engage in public consultation on relevant issues? Does the legislature support public oversight by proactively providing information? Does the legislature report regularly with appropriate justifications to the relevant state bodies and public? To what extent can citizens complain against the legislature/individual MPs in practice? To what extent are immunity regulations used in practice to avoid MPs from being held accountable?

Integrity (law)
To what extent are there mechanisms in place to ensure the integrity of members of the legislature?
Are there codes of conduct for legislators? Are the legislature or independent bodies required to deal with the legislature ethics? Are there rules on gifts and hospitality for legislators? Are there post-employment restrictions for legislators? Are legislators required to record and/or disclose contact with lobbyists? Are there conflicts of interest policies for legislators? Are legislators required to fill out and publicize asset declarations?

Integrity (practice)
To what extent is the integrity of legislators ensured in practice?
Are existing codes of conduct, gift and hospitality regulations, post-employment restrictions, conflict of interest policies, integrity bodies, etc. effective in ensuring ethical behavior by legislators? Have legislators been found to be in violation of the code of conduct or other ethical standards? If yes, what sanctions were levied against them?? Do legislators record and/or disclose contact with lobbyists in practice? Are legislators' asset declarations published and scrutinized?

Role

Executive Oversight
To what extent does the legislature provide effective oversight of the executive?
Does the legislature have the power to set up committees of inquiry? What is the scope of authority of these committees in investigating alleged executive misbehaviour? Does the legislature have the power to influence and scrutinize the national budget, through all its stages? Does the legislature have the power to scrutinize appointments to executive posts, and hold their occupants to account? Does the legislature have the power to impeach or censure officials of the executive branch, or express no-confidence in the government? Is the legislature able to play a role in the appointment process for the ombudsman, head of the supreme audit institution, electoral management body? Does the law include political control mechanisms via the legislature to monitor public contracting by the executive? How effective are specialist committees in carrying out their oversight function? Is the legislature's power to set up committees of inquiry effectively enforced? To what extent does the legislature have mechanisms to obtain information from the executive branch sufficient to exercise its oversight function in a meaningful way? Is the legislature's power to impeach or censure officials of the executive branch, or express no-confidence in the government effectively enforced?

Legal reforms
To what extent does the legislature prioritise anti-corruption and governance as a concern in the country?
What legislation in the field of anti-corruption has been passed by the legislature in recent years? To what extent has the legislature passed legal reforms that strengthen the integrity, åpenhet og innsyn and accountability of the country's governance system? What is the quality of this legislation? What international legal instruments have been passed/ratified?

2. Executive

Capacity

Resources (practice)
To what extent does the executive have adequate resources to effectively carry out its duties?
Does the executive have the appropriate human resources at its disposal? Technical resources? Financial resources?

Independence (law)
To what extent is the executive independent by law?
Are there any provisions which restrict the independence of the executive in its decision-making and allow encroachment of other branches of government?

Independence (practice)
To what extent is the executive independent in practice?
Are there examples of other actors (e.g. military, legislature) unduly interfering with the activities and decisions of the executive?

Governance

Transparency (law)
To what extent are there regulations in place to ensure transparency in relevant activities of the executive?
Are the activities of the executive required to be recorded in a government information system? If yes, what does it cover? Does the law require assets of executive branch officials to be disclosed? Who has the legal power to enforce disclosure? Must the government budget be made public?

Transparency (practice)
To what extent is there transparency in relevant activities of the executive in practice?
To what extent does the government information system work in practice? Is the government budget made public? Are cabinet meeting minutes made public? Are assets disclosed in practice? Are they made public? In past year, how often has the government rejected a Freedom of Information Act-based request? Does the government systematically translate procedures and regulations in plain language to ensure that average citizens understand them?

Accountability (law)
To what extent are there provisions in place to ensure that members of the executive have to report and be answerable for their actions?
What laws/rules govern oversight of the executive? Do the reporting requirements of the executive ensure that it is answerable for its actions? Are members of the executive obliged

by law to give reasons for their decisions? Is the executive obliged to consult with the public and/or special groups? Can members of the executive be held accountable for wrongdoing?

Accountability (practice)
To what extent is there effective oversight of executive activities in practice?
To what extent are oversight rules effectively implemented in practice? Does the government report on its activities as required by law? Is the executive audited and the results presented to the legislature? Is there any interference while the office of the Auditor General is completing the audit? Is the executive audited on an annual basis? Are the requirements for public consultations followed in practice? Are sanctions/prosecution mechanisms re: members of the executive effective?

Integrity (law)
To what extent are there mechanisms in place to ensure the integrity of members of the executive?
Are there codes of conduct for members of the executive? Do codes of conduct include anti-corruption provisions? Are there rules on conflict of interest? Rules on gifts & hospitality? Restrictions on post-ministerial employment? Restrictions on "revolving door" appointments? Are there comprehensive provisions on whistleblower protection?

Integrity (practice)
To what extent is the integrity of members of the executive ensured in practice?
Are the existing codes and rules effective in ensuring ethical behavior on part of the executive? In the past year, how many examples of conflict of interest cases were there implicating a member of the executive? To what extent is the symptom of the "revolving door" (i.e. executive officials moving back and forth between big business and government positions) a concern? Are existing provisions on whistleblower protection effective in practice?

Role

Public Sector Management (law and practice)
To what extent is the executive committed to and engaged in developing a well-governed public sector?
Does the executive have the appropriate mechanisms and bodies to effectively supervise and manage the work of the civil service? Do ministers/DGs provide effective supervision over their respective staff? Does the executive provide incentives for the public sector to conduct its activities in a transparent, accountable and inclusive way, e.g. via transparency awards, financial incentives, monitoring systems/scorecards?

Legal system
To what extent does the executive prioritise public accountability and the fight against corruption as a concern in the country?
What legal and administrative reforms in the field of anti-corruption and accountability have been drafted by the executive? What public announcements by relevant ministers and/or the head of state have been made regarding the fight against corruption?

3. Judiciary

Capacity

Resources (law)
To what extent are there laws seeking to ensure appropriate salaries and working conditions of the judiciary?
What are the legal regulations governing judicial salaries? Are there provisions against income reduction of judges? What is the process for determining salaries of the judiciary (by superior judges, constitution, law)? Is there a mechanism securing salary adjustment with regard to inflation? According to the law, how should the judiciary's budget be apportioned? Is the judiciary legally entitled to participate in this process? Is the judiciary required by law to be apportioned a minimum percentage of the general budget?

Resources (practice)
To what extent does the judiciary have adequate levels of financial resources, staffing, and infrastructure to operate effectively in practice?
Is the budget of the judiciary sufficient for it to perform its duties? How is the judiciary's budget apportioned? Who apportions it? In practice, how are salaries determined (by superior judges, constitution, law)? Are salary levels for judges and prosecutors adequate or are they so low that there are strong economic reasons for resorting to corruption? Are salaries for judges roughly commensurate with salaries for practicing lawyers? Is there generally an adequate number of clerks, library resources and modern computer equipment for judges? Is there stability of human resources? Do staff members have training opportunities? Is there sufficient training to enhance a judge's knowledge of the law, judicial skills including court and case management, judgment writing and conflicts of interest?

Independence (law)
To what extent is the judiciary independent by law?
Is the highest court anchored in the constitution? Is its independence guaranteed in the constitution? How difficult is it to amend the constitution regarding its specifications on the highest court? What is the process for appointing judges? Are judicial appointments made by professionals or politicians? Is there an independent Judicial Services Commission or a similar body with constitutional protection for the appointment and removal of judges? If so, how is this Commission/body appointed? To what extent are members of the judiciary and the legal profession involved in appointing judges? Do appointments have to based by law on clear professional criteria? Are they appointed for life?
Does the system provide for security of tenure (permanent) to prevent judges being threatened with arbitrary termination of their contract? What is the process for removing judges? Are there regulations protecting judges from undue influence? To what extent is there room for participation of civil society in appointment proceedings (e.g. public hearings)?

Independence (practice)
To what extent does the judiciary operate without interference from the government or other actors?

Are judges appointed based on clear professional criteria? How common is it for judges to be removed from their position before the end of their term? How credible are the justifications used for removing judges from their positions before the end of their term? Do judges get transferred or demoted due to the content of their decisions? Has the legal foundation for the highest court remained stable over time or been subject to frequent changes? Are there any examples of undue external interference in judicial proceedings? Is the independent Judicial Services Commission effective? Are the regulations protecting judges from undue influence effectively enforced?

Governance

Transparency (law)
To what extent are there provisions in place to ensure that the public can obtain relevant information on the activities and decision-making processes of the judiciary?
Are judges required to disclose their assets and make them available to a Judicial Appointments Commission or another appropriate body? Is the judiciary required to provide information on judgements, judicial statistics, court hearing records/transcripts, membership of relevant organisations, and other relevant activities to the public in a timely manner? Are public hearings/proceedings generally required by law? Is the Judicial Services Commission required to provide information on its activities and decisions to public in a timely manner? Is the information on appointing, moving and removal of judges required to be made public?

Transparency (practice)
To what extent does the public have access to judicial information and activities in practice?
Does the judiciary publish regular reports on its activities, spending and governance? Does the Judicial Services Commission publish regular reports on these topics? Are these reports comprehensive? How are these reports publicized/distributed? Is there reliable access to information on court procedures, judgments, judicial statistics, court hearing records/transcripts, etc.? Is the public entitled to information on the number of cases disposed of annually? To what extent can citizens access this information? Does the prosecution generally conduct judicial proceedings in public? Can citizens obtain information on appointing, moving and removal of judges easily? Is there a comprehensive website on the judiciary?

Accountability (law)
To what extent are there provisions in place to ensure that the judiciary has to report and be answerable for its actions?
Are judges required by law to give reasons for their decisions? If so, what are the consequences if they do not do so? Is there an independent body investigating complaints against judges? Does immunity apply to corruption and other criminal offences? Is there a formal complaints/disciplinary procedure? Are complainants protected by law? Can a judge be censured/reprimanded, fined, suspended and removed?

Accountability (practice)
To what extent do members of the judiciary have to report and be answerable for their actions in practice?

Do judges provide reasons for their decisions in practice that can readily be understood by court users? Are any sanctions imposed if they fail to provide reasons for their decisions? How effective and independent is the body in investigating complaints and imposing sanctions? Are complainants effectively protected in practice and provided with acceptable remedies? How effective are disciplinary procedures?

Integrity mechanism (law)

To what extent are there mechanisms in place to ensure the integrity of members of the judiciary?

Are judges required to disclose their assets and make them available to a Judicial Appointments Commission or another appropriate body? How comprehensive is the Code of Conduct, if it exists? Are there regulations preventing judges from receiving reimbursements, compensation and honoraria in connection with privately sponsored trips? Are there regulations governing conflicts of interest for the judiciary? Are there regulations governing gifts and hospitality for the judiciary? Can citizens challenge the impartiality of a judge if s/he fails to step down from a case? Are there restrictions for judges entering the private or public sector after leaving the government?

Integrity mechanism (practice)

To what extent is the integrity of members of the judiciary ensured in practice?

Are existing codes of conduct, gift and hospitality regulations, post-employment restrictions, conflict of interest policies, integrity bodies, etc. effective in ensuring ethical behaviour by judges? Do judges disclose their assets in practice? Are their asset declarations scrutinized? Are breaches sanctioned? Who ensures compliance with the code of conduct? Are breaches investigated and sanctioned? In practice, how effective are the regulations restricting post-government private sector employment for judges? How long before a judge can take up publicly funded work? In practice, are citizens able to challenge the impartiality of a judge if s/he fails to step down from a case?

Executive Oversight

To what extent does the judiciary provide effective oversight of the executive?

Do courts have the jurisdiction to review the actions of the executive? If so, how routine and how extensive is it? How effective is it in practice? Are judgements that overturn decisions by the executive implemented?

Corruption Prosecution

To what extent is the judiciary committed to fighting corruption through prosecution and other activities?

To what extent is the judiciary committed to sanctioning corruption? How effective is it in this task (e.g. number of successfully prosecuted cases)? To what extent are corruption-related cases brought before the courts and found admissible? Does it provide separate statistics on corruption prosecutions? If yes, how comprehensive are these statistics? Is the judiciary involved in suggesting anti-corruption measures/reforms to the government based on its experience and expertise? To what extent do domestic judicial authorities cooperate and offer mutual legal assistance to requesting foreign judicial authorities, when it comes to corruption-related crimes with a cross-border element?

4. Public sector

Capacity

Resources (practice)
To what extent does the public sector have adequate resources to effectively carry out its duties?
Are actual funds for the public sector in line with requirements? Is the overall wage bill for the public sector sustainable? Are wages in the public sector adequate to sustain an appropriate standard of living according to the level of the country's economy? Do pay and benefit levels attract or deter talented people from entering the public sector? Are public services being delivered effectively?

Independence (law)
To what extent is the independence of the public sector safeguarded by law?
Are there regulations which prevent undue political interference in the appointment and promotion of public sector employees?Are there regulations regarding professional impartiality of public sector employees? Is there an institution dedicated to protect public sector employees against arbitrary dismissals or political interference?Is parliamentary lobbying for the inclusion/exclusion of publicly procured projects in plans, programmes and budgets regulated in law?

Independence (practice)
To what extent is the public sector free from external interference in its activities?
To what extent are public sector employees exchanged after a change in government? Are the recruitment and promotion regulations effective in preventing political interference (e.g. are selection committees able to work without political interference)? How much discretion do heads of public sector agencies/departments have over the appointment/dismissal of their staff? To what extent ensure the regulations re: political activities of existing public sector employees (e.g. party membership, expression of political views) their independence? If there is a dedicated institution to safeguard the public sector from political interference, how effective is it in its work?

Governance

Transparency (law)
To what extent are there provisions in place to ensure transparency in financial, human resource and information management of the public sector?
Are there regulations requiring the disclosure of declaration of personal assets, income, financial interests of senior officials in public sector agencies? How often? How are they verified? Which laws and regulations pertain to public information management? Are there regulations regarding how records in the public sector are managed and made public? Are there regulations regarding how records pertaining to public procurement are managed? What rules govern appointments? Is it required in law that vacancies are advertised publicly to ensure fair and open competition?

Transparency (practice)
To what extent are the provisions on transparency in financial, human resource and information management in the public sector effectively implemented?
Do citizens have reasonable access to information on public sector activities and the records that public sector entities keep on them? Does disclosure of personal assets, income, financial interests of public sector employees occur in practice? Is information on public procurement timely and comprehensive enough, and available in practice? In practice, are vacancies advertised publicly to ensure fair and open competition?

Accountability (law)
To what extent are there provisions in place to ensure that public sector employees have to report and be answerable for their actions?
Is there any official policy on whistle-blowing or exposing wrongdoing? What are the procedures for handling complaints? Are there provisions for whistle-blowing on misconduct and management of complaints in public procurement procedures? To what extent can public sector employees be charged with extortion, bribery, corruption, abuse of privileged state information? What other oversight mechanisms are in place (e.g. legal, administrative and inspection oversight)? What mechanisms for citizen complaints/redress are in place? What audit mechanisms are in place? Are public sector agencies required to report to the legislature?

Accountability (practice)
To what extent do public sector employees have to report and be answerable for their actions in practice?
Are existing state oversight mechanisms effective? Are whistle-blowing policies and complaints mechanisms for public procurement from public sector employees effective in practice? How often are public sector employees reported of wrongdoing? To what extent are public sector employees charged with/convicted of offenses? Are there cases of public sector employees being held accountable for malpractice and what type of disciplinary procedures were taken as a result of this? Do bodies which are responsible for the control of activities related to public procurement provide effective oversight in practice? Are existing mechanisms for citizen complaints/redress effective?

Integrity (law)
To what extent are there provisions in place to ensure the integrity of public sector employees?
Are there codes of conduct, rules regarding conflicts of interest, rules on gifts and hospitality, post-employment restrictions, unauthorized use of official property/facilities, work outside the public sector, use of official information, use of official travel, employment of family members? Is bribery of/by public sector employees considered an offense in law? When it comes to public procurement, do bidding/ contracting documents contain special anti-corruption clauses?

Integrity (practice)
To what extent is the integrity of public sector employees ensured in practice?
How widespread is public sector corruption? Are existing codes of conduct, gift and hospitality regulations, post-employment restrictions, conflict of interest policies, integrity bodies, etc. effective in ensuring ethical behaviour by public sector employees? Are there

training programmes for employees on their content? Are public sector core values regularly communicated? Are they included in employment contracts? Are they widely known by public sector employees? When it comes to public procurement, are anti-corruption clauses in bidding documents generally enforced?

Role

Public Education
To what extent does the public sector inform and educate the public on its role in fighting corruption?
Are there specific programmes run by the public sector to educate the public on corruption and how to curb it? How much prominence do these programmes have? How successful are they? Is there high-level support for these programmes? Does an average citizen know where and how to complain about corrupt practice?

Cooperate with public institutions, CSOs and private agencies in preventing/addressing corruption
To what extent does the public sector work with public watchdog agencies, business and civil society on anti-corruption initiatives?
Are there examples where public sector agencies cooperated with other agencies within the state and/or with CSOs and business on anti-corruption initiatives? Who initiated them? How willing/interested were public sector bodies to cooperate on these initiatives? How successful were they?

Reduce Corruption Risks by Safeguarding Integrity in Public Procurement
To what extent is there an effective framework in place to safeguard integrity in public procurement procedures, including meaningful sanctions for improper conduct by both suppliers and public officials, and review and complaint mechanisms?
Does the law require open bidding as a general rule? To what extent does this happen in practice? Are exceptions to open bidding regulated by the law and kept to a minimum? To what extent does the law provide rules to ensure objectivity in the contractor selection process? How well do these rules work in practice? Does the law provide for the use of standard bidding documents? Are these used in practice? Does the law establish which bodies are responsible for the control of activities related to public procurement? Does the law require that these bodies be independent? Are there procedures for supervision of contract implementation? Are these enforced in practice? Is there a central procurement agency? If so, to what extent is it adequately resourced (personnel and funding)? Is it independent from procuring agents/bodies? Does the law require those involved in different stages of public contracting to have special qualifications, related to their tasks? Is this the case in practice? Does the law regulate that staff in charge of offering evaluations must be different from those responsible for the elaboration of the terms of reference/bidding documents? Does the law require that both of the above-mentioned types of staff are different from those undertaking any control activities? Does the law require clarifications and amendments during the bidding process to be shared among all bidders?

Does this take place in practice? Are procurement award decisions made public? Does the procurement law require the maintenance of registers and statistics on contracts (irrespective of the contracting method)? Are these registers kept in practice? Is there a procedure to request a review of procurement decisions? Does it operate in practice? Does the law consider civil or social control mechanisms to monitor the control processes of public contracting? Are there administrative sanctions (eg. Prohibition to hold public office) for criminal offences against the public administration in connection with public procurement? Are these sanctions enforced in practice?

5. Law Enforcement Agencies

Capacity

Resources (practice)
To what extent do law enforcement agencies have adequate levels of financial resources, staffing, and infrastructure to operate effectively in practice?
How adequate is the budget? Do agencies seek out-of-budget funding (e.g. service charges, donations)? How adequate are salaries to attract qualified and committed staff? How adequate is the computer equipment? Have there been complaints regarding budget cuts? Is there a special police unit dedicated to investigating corruption-related offences?

Independence (law)
To what extent are law enforcement agencies independent by law?
Are there rules stipulating that appointments should be made on the basis of clear professional criteria? Are there laws preventing any political interference in the activities of law enforcement agencies? Can prosecutors be instructed not to prosecute in a specific case by another authority? Is there a prosecutorial career, based on objective criteria? How are prosecutors promoted?

Independence (practice)
To what extent are law enforcement agencies independent in practice?
In practice, are appointments made on the basis of clear professional criteria? To what extent is the politicization of law enforcement a problem for their independence? Are there examples of undue external interference in ongoing investigations? Can prosecutors work without intimidation, hindrance, harassment, improper interference or unjustified exposure to civil, penal or other liability? If not, are these cases properly investigated and those allegedly responsible brought to justice?

Governance

Transparency (law)
To what extent are there provisions in place to ensure that the public can access the relevant information on law enforcement agency activities?

What aspects of law enforcement work are required to be publicly disclosed? Does the law require assets of law enforcement officials to be disclosed regularly? Are there any special provisions for victims of crimes to access their case files?

Transparency (practice)
To what extent is there transparency in the activities and decision-making processes of law enforcement agencies in practice?
Are assets disclosed in practice? Is disclosure of relevant activities taking place in practice?

Accountability (law)
To what extent are there provisions in place to ensure that law enforcement agencies have to report and be answerable for their actions?
Are prosecutors required to give reasons to relevant stakeholders regarding their decision to prosecute or not (when it falls within their discretion)? Can victims of certain crimes access the justice system to ensure prosecution? In law, is there an independent mechanism for citizens to complain about misconduct in police action? In law, is there an agency/entity to investigate and prosecute corruption committed by law enforcement officials? In law, are law enforcement officials immune from criminal proceedings?

Accountability (practice)
To what extent do law enforcement agencies have to report and be answerable for their actions in practice?
Does the public prosecution office account periodically and publicly for its activities as a whole and in particular the way in which its priorities are carried out? Do prosecutors give reasons to relevant stakeholders regarding their decision to prosecute or not?
In practice, does the independent law enforcement complaint reporting mechanism respond to citizen's complaints within a reasonable time period? In practice, does an independent agency initiate investigations into allegations of corruption by law enforcement officials? In practice, are law enforcement officials immune from criminal proceedings?

Integrity (law)
To what extent is the integrity of law enforcement agencies ensured by law?
Is there are a code of conduct for the police? For prosecutors? Are there rules on conflict of interest for police officers? For prosecutors? Are there rules on gifts and hospitality? Are there post-employment restrictions? Are there corresponding legal provisions for holding accountable those law enforcement officials who have not accurately declared their assets and property?

Integrity (practice)
To what extent is the integrity of members of law enforcement agencies ensured in practice?
Are existing codes of conduct, conflict of interest policies, integrity bodies, etc. effective in ensuring ethical behavior by law enforcement officials? Are there training programmes for employees on their content? How effective and independent are disciplinary mechanisms?

Role

Corruption prosecution
To what extent do law enforcement agencies detect and investigate corruption cases in the country?
Do police and prosecutors have legal powers to apply proper investigative techniques in detecting corruption cases? Are the powers of police and prosecutors with regard to corruption cases adequate (e.g. search warrants, arrest, access to personal information)? How many cases of prosecuting corruption-related charges have been undertaken during the last 12 months? How many of them have resulted in charges?

6. Electoral Management Body

Capacity

Resources (practice)
To what extent does the electoral management body (EMB) have adequate resources to achieve its goals in practice?
Does the EMB receive a budget in a timely manner from the state sufficient for it to perform its duties for each electoral event and the running of institute? Are there regular increases in financial resources from the state? Does the EMB have the necessary human resources and operational structures (administrative, financial and technical) to manage the electoral process? Does the EMB have sufficient facilities to conduct its work (offices, transport, communications)? Are EMB staff permanent? Does the EMB have a systematized archive and institutional memory?
Do EMB members have appropriate academic qualifications and sufficient previous work experience? Is there equality of opportunity for women and ethnic/minority groups? Adequate career development and training opportunities for permanent staff?

Independence (law)
To what extent is the electoral management body independent by law?
What is the legal status of the EMB as an institution? Is the EMB anchored in the constitution? Does the legal framework require and enable the EMB to operate in an impartial and transparent manner? What is the management structure of the EMB? Is there a clear division of powers between the commission (policy makers) and the secretariat (administration)? Is there a system in place to ensure that recruitment is based on clear professional non-discriminatory criteria? Who appoints/elects the head and staff? How can staff, particularly the director, be dismissed? Are they protected by law from removal without relevant justifications?

Independence (practice)
To what extent does the electoral management body function independently practice?
Does the EMB have the confidence of government and citizens? Are there examples of undue external interference in the affairs of the EMB? Is the EMB perceived to be independent, im-

partial, accountable and efficient? Can the EMB operate in a professional and non-partisan manner? How common is it for the senior EMB staff to be removed from their position before the end of their term? Are there examples of EMB officials making partisan statements/ engaging in partisan activities?

Governance

Transparency (law)
To what extent are there provisions in place to ensure that the public can obtain relevant information on the activities and decision-making processes of the EMB?
To what extent is relevant information produced by the EMB (e.g. election results, dates, polling stations) required to be made public? What aspects of party funding and operations are required to be made public by the EMB, if any?

Transparency (practice)
To what extent are reports and decisions of the electoral management body made public in practice?
To what extent is the required information actually made public? Are regular press conferences held/statements made? Is the schedule of operations made public in advance (registration dates/party registration/election day, etc)?
Does the EMB have an accessible public website with events, facts, decisions and data? Does the EMB have a call centre for queries? To what extent does the EMB's transparency extend from the central to the local levels?

Accountability (law)
To what extent are there provisions in place to ensure that the EMB has to report and be answerable for its actions?
Does the legal framework adequately define the EMB's relationships with external stakeholders? Does the legal framework allow for timely and enforceable review of an EMB decision? Is the EMB required to file reports? How comprehensive are they required to be? Are these reports required to be publicly available? Do political parties and candidates have the legal means of redress for electoral irregularities? Is there a legal requirement for internal auditing and/or independent/external auditing of expenditure? Is the EMB required to present the financial report to the state? How are discrepancies accounted for?

Accountability (practice)
To what extent does the EMB have to report and be answerable for its actions in practice?
Does the head of the EMB account for the activities of its staff in practice? Does the EMB file the required reports? Are they adequate in quality and scope to ensure proper oversight? Are they made publicly available? In practice, can political parties and candidates seek redress for electoral irregularities through a complaints/dispute resolution mechanism? How effectively are complaints/disputes resolved? Are imposed sanctions/fines generally implemented? Does the EMB have regular meetings with parties, the media and observers to answer queries on delays/decisions/disputes?

Integrity (law)
To what extent are there mechanisms in place to ensure the integrity of the electoral management body?
Is there a code of conduct? How comprehensive is it? Does it cover conflict of interest rules? Rules on gifts and hospitality? Post-employment restrictions? The EMB's commitment to maintaining the integrity of all electoral processes? Its support for the principle of political non-partisanship? A commitment to the provision of quality service to voters and other stakeholders? Do staff have to sign a contract, declaration or swear an oath to uphold the guiding principles of independence, impartiality, integrity, transparency, efficiency, professionalism and service-mindedness in conducting their duties?

Integrity (practice)
To what extent is the integrity of the electoral management body ensured in practice?
Are existing codes of conduct, gift and hospitality regulations, post-employment restrictions, conflict of interest policies, integrity bodies, etc. effective in ensuring ethical behaviour by EMB staff/officials?
In practice, do staff sign a contract, declaration or swear an oath to uphold the guiding principles of independence, impartiality, integrity, transparency, efficiency, professionalism and service-mindedness in conducting their duties? How effective is the EMB in exposing and sanctioning breaches, irregular or corrupt practices within its staff? Is there a hearing or investigation process? Are there any precedents of staff suspension or dismissals?

Role

Campaign regulation
Does the electoral management body effectively regulate candidate and political party finance?
What are the competencies of the EMB in this regard? What laws have been passed? How extensive are they? Is it just registration? Media allocation? Regulating funding and disclosure provisions? Auditing?

Election Administration
Does the EMB ensure the integrity of the electoral process?
Is the EMB able to ensure that all eligible voters (including first time voters, women, minorities, habitants in remote/security areas) can register to vote and know where to vote? Do voters (and parties) have an opportunity to check their names are registered correctly? Are a considerable number of voters who come to the polling station unable to vote for any reason (on wrong register/lack of time/materials/security)? Does the EMB run/oversee voter education programs? Are sensitive electoral materials (ballots, seals, tally sheets) tamperproof and accounted for? Is the EMB able to account for and aggregate results accurately and efficiently and objectively validate election results? Are observers and parties allowed access to observe all stages from polling to counting to result aggregation?

7.Ombudsman

Capacity

Resources (practice)
To what extent does an ombudsman or its equivalent have adequate resources to achieve its goals in practice?
Is the budget of the ombudsman sufficient for it to perform its duties? Are funding levels maintained over time? Is there stability of human resources? Do staff members have appropriate skills and experience? Are there adequate career development and training opportunities for staff?

Independence (law)
To what extent is the ombudsman independent by law?
Is the ombudsman established in the Constitution or solely in law? Is the principle of independence of the ombudsman enshrined in the constitution or another legal act? Is the recruitment of the ombudsman and its staff required to be based on clear professional criteria? Is the head of the institution appointed by qualified parliamentary majority or a body which is not subject to the ombudsman's jurisdiction? Does the law provide legal restrictions on political and other activities of the ombudsman, aiming to ensure his independence and neutrality? Does the ombudsman have fixed term of office by law (i.e. exceeding by one year or more the term of the body appointing him) and can he be reappointed? Is the ombudsman's salary comparable to salaries of high-level officials (MPs, government officials, judges of higher courts)? Does the ombudsman have the sole power to appoint and remove staff (in conjunction with a public service commission, if it exists)? Are the staff, and particularly the ombudsman, protected by law from removal without relevant justifications? Are there legal provisions to ensure that the ombudsman may not be prosecuted criminally for acts performed under the law? Are the ombudsman's activities subject to judicial review by the courts? Can the ombudsman appeal to courts to reinforce the powers granted by law?

Independence (practice)
To what extent is the ombudsman independent in practice?
Can the ombudsman operate in a professional and non-partisan manner? Are there any examples of political influence on the appointment of the ombudsman's staff or examples of political interference in the ombudsman's activities? Are there any cases of the ombudsman's political engagement or conducting other activities, prohibited by law, or holding positions which might compromise independence? How common is it for the ombudsman to be reappointed? How common is it for the ombudsman (or senior staff) to be removed from their position before the end of their term without relevant justifications (or on political reasons)? Can complaints be filed to the ombudsman without fear of retaliation?

Governance

Transparency (law)
To what extent are there provisions in place to ensure that the public can obtain relevant information on the activities and decision-making processes of the ombudsman?
Is there a confidentiality clause requiring the ombudsman to maintain the confidentiality of complainants when needed? What kind of information on his activities (i.e. findings, recommendations, reports, budget) is the ombudsman required to make publicly available, taking into account reasonable confidentiality considerations? Are there any deadlines on making such information publicly available? Is the ombudsman (senior staff of ombudsman's office) required to make his/her asset declarations public? What are the regulations pertaining to the involvement of the public in the activities of the ombudsman (e.g. public council, advice committee, public consultations) taking into account reasonable confidentiality?

Transparency (practice)
To what extent is there transparency in the activities and decision-making processes of the ombudsman in practice?
What kind of information on the Ombudsman's activities is actually made publicly available by the ombudsman? Does the information provide adequate details on the work performed (e.g. average time taken to finalise complaints, proportion of complaints to the office that were investigated)? Are there any cases of violation of time requirements for making such information publicly available? Does the ombudsman have his own website? Does ombudsman make publicly available on his website all information required by law to be publicly available? Does the ombudsman involve the public (independent experts, NGOs representatives etc.) in his activities in practice? What are the main forms of such involvement? Does the ombudsman make his asset declarations public in practice?

Accountability (law)
To what extent are there provisions in place to ensure that the ombudsman has to report and be answerable for its actions?
To whom is the ombudsman accountable by law? What kind of information on ombudsman's activities must be submitted to the body, to whom the ombudsman is accountable? Must this information be debated (discussed) be this body? Are there any time provisions on submission of this information? Must this information be publicly available? Are its activities subject to judicial review by the courts? Are there provisions for whistleblowing by the ombudsman's staff on misconduct

Accountability (practice)
To what extent does the ombudsman report and is answerable for its actions in practice?
Does the ombudsman have to account for the activities of its staff in practice? What kind of information does the ombudsman file (submit to the body, to whom he is accountable), in practice? Is this information submitted in proper time? Is this information debated in practice? Is the whistleblowing policy effective? Is the judicial review mechanism, if it exists, effective?

Integrity (law)
To what extent are there provisions in place to ensure the integrity of the ombudsman?
Is there a code of conduct or any other rules aiming to ensure the integrity of the ombudsman? What issues and to what extent does it cover? Does it cover conflict of interest rules? Rules on gifts? Restrictions on political engagement? Asset declarations? Confidentiality of communication unless given permission? Obligation to hold all communications with all those seeking assistance?

Integrity (practice)
To what extent is the integrity of the ombudsman ensured in practice?
Are existing codes of conduct, gift and hospitality regulations, post-employment restrictions, conflict of interest policies, integrity bodies, etc. effective in ensuring ethical behaviour by the ombudsman and his staff? Are staff trained on integrity issues? Have there been cases of violation of the code of conduct or other ethical standards? If yes, what sanctions were levied against them? Are the ombudsman's asset declarations published and scrutinized?

Role

Investigation
To what extent is the ombudsman active and effective in dealing with complaints from the public?
How simple is the procedure of lodging complaints to the ombudsman in practice? How many complaints have been received and investigated in past year? Are the ombudsman's recommendations generally implemented by the relevant institutions? Are there examples of proactive investigation by the ombudsman? What is the public perception of the ombudsman? Is there an outreach programme in place to make the ombudsman's services better known to the public?

Promoting good practice
To what extent is the ombudsman active and effective in raising awareness within government and the public about standards of ethical behavior?
What governmental agencies are under the ombudsman office's jurisdiction by law and in practice? How common is it for the ombudsman to consult before criticizing an agency or person and to allow the criticizing to reply? Are there examples of public campaigns or campaigns for government officials? Are there examples of the ombudsman making recommendations to government on such public and internal campaigns? Is the ombudsman active in publishing findings, recommendations, reports on complaints, materials on the principles of good administration and effective complaint handling? Does the ombudsman monitor implementation of his findings and recommendations?

8. General Audit

Capacity

Resources (practice)
To what extent does the audit institution have adequate resources to achieve its goals in practice?
Is the budget of the SAI sufficient for it to perform its duties? Does the SAI control and manage its own resources? Are there regular increases in financial resources? If the SAI deems resources to be insufficient, can it apply to the legislature directly for the necessary financial means? Is there stability of human resources? Do staff members have an adequate academic background and sufficient previous work experience? Do they have adequate career development and training opportunities?

Independence (law)
To what extent is there formal operational independence of the audit institution?
Is the SAI established in the Constitution or solely in law? Is the principle of independence of the SAI enshrined in the constitution or other legal act? Are the relations between the SAI and the legislature laid down in the Constitution? Is there any state body which by law can influence the SAI's agenda? Can the SAI carry out its audits in accordance with a self-determined programme and methods? Is recruitment to the SAI required to be based on clear professional criteria? Is the director of the SAI appointed in the way that ensures his/her independence? Does the law provide restrictions on political and other activities of the director/members of SAI, aiming to ensure his/her independence and neutrality? Does the director of the SAI have a fixed term of office by law (i.e. exceeding by one year or more the term of the body appointing him) and can he be reappointed? Are the director and staff protected by law from removal without relevant justifications? Are the director/members of the SAI/staff immune from prosecutions resulting from the normal discharge of their duties?

Independence (practice)
To what extent is the audit institution free from external interference in the performance of its work in practice?
Can the SAI operate in a professional and non-partisan manner? Are there any examples of political influence on director's/members'/staff appointment or examples of political interference in the SAI's activities? Are there any cases of director'/members'/staff's political engagement or conducting other activities, restricted by law, or holding positions which might compromise the SAI's independence? How common is it for the director/members to be reappointed? How common is it for the senior SAI staff to be removed from their position before the end of their term without relevant justifications (or for political reasons)?

Governance

Transparency (law)
To what extent are there provisions in place to ensure that the public can obtain relevant information on the relevant activities and decisions by the SAI?
What kind of documents (reports on audits, opinions on draft laws and state budget etc.) must be prepared by the SAI? What kind of documents must be submitted to the legislature? Must these documents be debated by the legislature? What kind of information on its activities is the SAI required to make publicly available? Are there any deadlines on making such information publicly available?

Transparency (practice)
To what extent is there transparency in the activities and decisions of the audit institution in practice?
Which of the legally required documents are prepared by the SAI in practice? Are the required documents always submitted to the legislature? What kind of information is actually made public? Is this information made public in proper time? Does the information provide adequate details on the SAI's activities? How easy is it for the public to get access to the information on SAI and its activities (audits, SAI's internal organisation, methods of audit, staff and financial capacity, budget, reports etc.)? Is there a SAI website? Is it up-to-date?

Accountability (practice)
To what extent are there provisions in place to ensure that the SAI has to report and be answerable for its actions?
Is the SAI required by law to provide a comprehensive report on SAI activities to the parliament or other responsible public body at least once a year? Are there any legal requirements on the content of this report? Is there any deadline for submission of the annual report to the legislature? Is the SAI required to have its financial management audited itself? Is this audit independent? Must the results of audit of the SAI's finances be submitted to the parliament (or another authorised body) with a comprehensive report on the SAI's activities? Are there legal provisions which allow administrative bodies audited by the SAI to challenge or appeal against audit results

Integrity (law)
To what extent are there mechanisms in place to ensure the integrity of the audit institution?
Is there a code of conduct or other rules aiming to ensure the integrity of the SAI? What issues and to what extent do(es) it (they) cover? In particular, does it cover conflict of interest rules? Rules on gifts and hospitality? Post-employment restrictions? Does it espouse values of independence, impartiality and objectivity?

Integrity (practice)
To what extent is the integrity of the audit institution ensured in practice?
Are existing codes of conduct, gift and hospitality regulations, post-employment restrictions, conflict of interest policies, integrity bodies, etc. effective in ensuring ethical behaviour by the SAI and its staff? Are staff trained on integrity issues? Have there been cases of violation of the code of conduct or other ethical standards? If yes, what sanctions were levied against them?

Role

Effective financial audits
To what extent does the audit institution provide effective audits of public expenditure?
Is it common for the SAI to examine the effectiveness of internal audit within government departments? Is it common for the SAI to carry out not only audits of legality and regularity of financial management and accounting, but also performance audits? Are reports on audit findings comprehensive? Are the audits regular? Up to date? Presented to the legislature or other authorised public body?

Detecting and sanctioning misbehavior
Does the audit institution detect and investigate misbehaviour of public officeholders?
Does the audit institution have adequate mechanisms to identify misbehaviour (access to all records relating to financial management, power to request necessary information etc.)? Does it have the authority to investigate misbehaviour? Does it have the political power, clout and independence to identify responsibilities of officeholders? Does it (or other government agencies) clearly define the sanctions applicable? Is the sanction generally applied?

Improving financial management
To what extent is the SAI effective in improving the financial management of government?
How much focus does the SAI put on making comprehensive, well-grounded and realistic recommendations to promote efficiency in the use of state money? How aggressively does it follow up on its recommendations? Is there a review mechanism to assess whether government has implemented the SAI recommendations? Is there evidence on whether governments act upon SAI reports?

9. Political parties

Capacity

Resources (laws)
To what extent does the legal framework provide an environment conducive to the formation and operations of political parties?
What is the legal process of establishing parties? What are the legal restrictions on party ideology? Are there laws on freedom of association? Are political parties banned by law? Are political parties and their role mentioned in the country's constitution? Is there a minimum number of founders required to set up parties? What other legal requirements have to be met to set up a party? What are the legal provisions available for political parties to appeal against de-registration, rejected registration etc.? What restrictions exist on political party activities, such as campaigning and internal democratic decision-making? To what extent does the state provide support (financial subsidies, in-kind subsidies, tax incentives etc) to political parties and candidates in order to prevent dependence on private financial donors and guarantee equality of opportunity.

Resources (practice)
To what extent do the financial resources available to political parties allow for effective political competition?
What is the financial status of opposition parties, small and new parties? Is there sustainability and diversity of funding sources for political parties? What is the balance between private and public funding of political parties? Do parties have equitable access to airtime during campaigns?

Independence (laws)
To what extent are there legal safeguards to prevent unwarranted external interference in the activities of political parties?
What is the relevant legislation regarding state monitoring/investigation/dissolution of political party operations? How easy it is for state authorities to order the banning of a specific political party? What are the legal powers of state authorities for surveillance of political parties? Is government oversight reasonably designed and limited to protect legitimate public interests? Are there regulations allowing for mandatory state attendance of political party meetings?

Independence (practice)
To what extent are political parties free from unwarranted external interference in their activities in practice?
Are there examples of the state dissolving and/or prohibiting political parties or of state attempts in this regard? Are there examples of other state interference in the activities of political parties? Are there examples of harassment and attacks on opposition parties by state authorities or actors linked to the state/governing party? Are all political parties treated equally by authorities? How common is the detention or arrest of political party members because of their work? When attacks on political party members occur, does the state usually engage in a proper and impartial investigation?

Transparency (laws)
To what extent are there regulations in place that require parties to make their financial information publicly available?
Are there comprehensive regulations governing financial accounting of political parties requiring e.g. the disclosure of information on government subsidies and information on private financing at regular and clearly defined intervals? Are there comprehensive regulations on disclosure of campaigning money, public subsidies etc., requiring the disclosure of both the amount, as well as the name and address of the contributor? To what extent are parties required to make the public aware of such information through a variety of channels (e.g. the electoral management body, internet)?

Transaprency (practice)
To what extent can the public obtain relevant financial information from political parties?
Do political parties make their financial information publicly available, as per the law? How readily can the public access financial information from political parties, including information on public and private donations and party expenditures? To what extent do par-

ties pro-actively make the public aware of such information through a variety of channels (e.g. electoral management body, internet access)?

Accountability (laws)
To what extent are there provisions governing financial oversight of political parties by a designated state body?
Are there comprehensive regulations empowering a designated state body to demand financial reports from parties, both during and between election periods? What types of finances need to be accounted for? Are there any legal loopholes which allow parties not to account for certain finances? Are there sanctions for not submitting financial reports to the relevant body in full and in a timely fashion? How often must reports be submitted to the body? Is there a standard format? Does the report have to include both donations and expenditures?

Accountability (practice)
To what extent is there effective financial oversight of political parties in practice?
Do parties submit financial reports to a designated state body during and between elections? Is there a functioning mechanism to ensure the accuracy of the reports? How accurate and reliable are they in reality? Are sanctions for non-compliance enforced by the designated oversight body in practice?

Integrity (laws)
To what extent are there organisational regulations regarding the internal democratic Governance of the main political parties?
Are there regulations on the election of party leadership in the country's main political parties? Selection of candidates? Decision-making processes regarding party platforms?

Integrity (practice)
To what extent is there effective internal democratic governance of political parties in practice?
How are party leadership and candidates selected in practice for the country's main political parties? How are the policies of political parties determined in practice?
Interest aggregation and representation
To what extent do political parties aggregate and represent relevant social interests in the political sphere?
Are there stable parties with distinct political platforms? Are there specific interest groups who dominate certain political parties? Are there other clientelistic relationships between individuals/narrow groups and certain political parties? What is the legitimacy of political parties among the population? How strong is the linkage between political parties and civil society?

Anti-corruption commitment
To what extent do political parties give due attention to public accountability and fight against corruption?
Are these issues mentioned in party manifestos and electoral commitments? Are they given prominence in speeches by party leaders?

10. Media

Capacity

Resources (law)
To what extent does the legal framework provide an environment conducive to a diverse independent media?
Are there any restrictions to set up broadcast media entities? If a broadcast media license is necessary, can a negative decision be appealed? Does broadcasting legislation provide for an environment conducive to public, commercial and community broadcasting? Is media diversity promoted through adequate competition regulation/legislation? Is entry into the journalistic profession unrestricted by law? Are there any restrictions on setting up print media entities? If a print media license is necessary, can a negative decision be appealed?

Resources (practice)
To what extent is there a diverse independent media providing a variety of perspectives?
Are there different media organizations (print, broadcast, internet) in and outside the capital? Do they represent the entire political spectrum? Do they reflect a broad spectrum of social interests and groups? Are they affordable? Do they have adequate financial resources to be efficient? Do journalists have adequate qualifications?

Independence (law)
To what extent are there legal safeguards to prevent unwarranted external interference in the activities of the media?
Is freedom of expression enshrined in the Constitution and/or relevant legislation? Are there legal provisions on editorial independence? Are there libel lawa? Is there a law on access to information? Are private or community media permitted to exist regardless of format (i.e., print, broadcast, Internet, etc.)? Is censorship illegal? Are journalists permitted to withhold their sources by law? Is licensing of broadcast media apolitical? Does licensing deal with technical aspects of broadcasting only or does it also regulate the content (types of broadcasted programs)? Are there any rules allowing the government to control information disseminated by media at any time?

Independence (practice)
To what extent is the media free from unwarranted external interference in its work in practice?
Do government regulators or professional oversight boards operate independently of state interference? How widespread is censorship? How widespread is self-censorship? Can journalists assert their right to freedom of expression without fear? Is the law on freedom of expression effectively enforced? To what extent is intimidation and harassment of journalists common? Are crimes that threaten media freedom generally prosecuted? To what extent are journalists' agendas/editorial stances set by the government of a particular party? Is access to official or unofficial media sources generally controlled? Does the state try to control the media through allocation of advertising or subsidies? Are there any examples of political influence on media? Are media licenses issued through clear and transparent process?

Governance

Transparency (law)
To what extent are there provisions to ensure transparency in the activities of the media?
Are print media and broadcast companies required to disclose their ownership?
Does the media generally have clear rules on disclosure of information relating to internal staff, reporting and editorial policies?

Transparency (practice)
To what extent is there transparency in the media in practice?
Do print and broadcast media generally disclose their ownership? Does the media generally make information on its internal staff, reporting and editing policies publicly available?

Accountability (law)
To what extent are there legal provisions to ensure that media outlets are answerable for their activities?
Are there government regulators or professional oversight bodies, such as a press council and/or a broadcasting regulatory authority? What is their mandate? Are media outlets required to submit reports to these authorities? Are there mechanisms for an individual or an agency subject to media criticism to reply and inform the public of his/its opinion on the given issue? Is media required to correct erroneous information in a timely manner? If yes, does the correction have to be made in a manner that it is easily noticeable?

Accountability (practice)
To what extent can media outlets be held accountable in practice?
Do government regulators or professional oversight boards, such as press councils, operate effectively? Do media usually grant a right of reply without prompting from outside agents? Do media usually have forums such as blogs, chats with reporters and editors or other ways for the public to interact with the people who collect and disseminate the news? How widely used/effective are such forums? To what extent do individual media outlets have ombudsmen? Do the media correct erroneous information as necessary and in a timely manner?

Integrity (law)
To what extent are there provisions in place to ensure the integrity of media employees?
Is there a sector-wide code of ethics/code of conduct? How comprehensive is it and which media outlets does it cover? Is it a mandatory or voluntary code? How common are individual codes of ethics? How common are ethics committees within individual media outlets?

Integrity (practice)
To what extent is the integrity of media employees ensured in practice?
How widely do journalists follow a code of conduct? How common is it for journalists to receive independent instruction on ethics? Is there a professional organisation defending journalists and governing media ethics? How widely do journalists/editors follow procedures when gifts/hospitality are offered? Do journalists rely on multiple sources? Do they seek out and report on both sides of an issue?

Role

Investigative and expose cases of corruption practice
To what extent is the media active and successful in investigating and exposing cases of corruption?
Is investigative journalism a key part of the media's work in the country? How many investigative journalists and/or programs are there? Are there high profile cases of corruption investigations by journalists? Are there specific media outlets which focus on investigative journalism?

Inform public on corruption and its impac*t*
To what extent is the media active and successful in informing the public on corruption and its impact on the country?
Are there specific programmes run by the media to educate the public on corruption and how to curb it? How much prominence do these programmes have? How successful are they? Is there high-level support for these programmes?

Inform public on governance issues
To what extent is the media active and successful in informing the public on the activities of the government and other governance actors?
Do media outlets regularly report on government/governance activities? How objective is media reporting on these topics? How comprehensive is it? Can the public easily obtain an unbiased account of regular government activities through media?

11. Civil society

Capacity

Resources (law)
To what extent does the legal framework provide an environment conducive to civil society? Is the right to associate enshrined in the Constitution and/or any other legal acts? How simple, quick, and inexpensive is the procedure of registering CSOs? What are the legal provisions available for organisations to appeal against de-registration, rejected registration etc.? Are unregistered CSOs prohibited? To what extent are CSOs free to engage in advocacy/criticize government? How favourable is the tax system to CSOs? How narrow/broad is the range of CSOs that are eligible for tax exemptions, if any? How significant are these exemptions?

Resources (practice)
To what extent do CSOs have adequate financial and human resources to function and operate effectively?
How common is it for CSOs to rely on a single grant and/or be dependent on a single donor? To what extent can CSOs rely on local funding sources? In general, how diverse are individual CSO funding sources? How strong is the volunteer and membership base of CSOs

overall? How numerous are private philanthropic donors in the country? To what extent are CSOs able to attract skilled professionals as staff? Do revenues from services, products, or rent from assets supplement the income of CSOs?

Independence (law)
To what extent are there legal safeguards to prevent unwarranted external interference in the activities of CSOs?
Are citizens allowed to form and get engaged in groups regardless of political ideology, religion or objectives? Are the permissible grounds for state interference in CSOs limited and defined in law (to issues of national security, public order, public health/morals and protection of rights of others)? Does the law state that this interference is limited to necessary and proportionate means to pursue legitimate government interests? Are there regulations stipulating state membership on CSO boards? Are there regulations allowing for mandatory state attendance at CSO meetings? Does the right to privacy extend to CSOs?

Independence (practice)
To what extent can civil society exist and function without undue external interference?
To what extent are CSOs free to operate without undue government interference? Are there examples of government manipulating CSOs to advance its interests? Are there examples of state officials intimidating, harassing or attacking civil society actors? How common is the detention or arrest of civil society actors because of their work? When attacks on civil society actors occur, does the state usually engage in a proper and impartial investigation?

Governance

Transparency (practice)
To what extent is there transparency in CSOs?
Do CSOs make information on their activities available to the general public on a regular basis? In general, do they provide annual reports? Do they make their financial statements publicly available? Do they make the composition of their boards publicly available?

Accountability (practice)
To what extent are CSOs answerable to their constituencies?
In general, to what extent are CSO boards and/or members effective in providing oversight of organizational activities? Do boards include members from outside the organisation?

Integrity (practice)
To what extent is the integrity of CSOs ensured in practice?
Are there efforts among CSOs to self-regulate? Is there a sector wide code of conduct? How effective and enforceable are existing self-regulatory mechanisms? Is adherence to the code of conduct monitored and assessed?

Role
To what extent is civil society active and successful in holding government accountable for its actions?
How strongly developed is civil society's public watchdog role? What are examples of high-profile and successful activities in this regard? How widespread are civil society advocacy campaigns, public education, public engagements etc with regard to anti-corruption? How common are instances where government has taken positive action following CSO advocacy?

Policy reform
To what extent is civil society actively engaged in policy reform initiatives on anti-corruption?
How much input does civil society provide to ongoing anti-corruption reform discussions? How much does civil society seek to initiate anti-corruption reforms?

12. Private sector

Capacity

Resources (law)
To what extent does the legal framework offer an enabling environment for the formation and operations of individual businesses?
How enabling are the laws governing the formation, operation, insolvency and winding up of businesses? How many steps are involved in starting a business? How detailed is each step? To what extent are (intellectual) property rights protected by law? To what extent is the enforcement of contracts protected by law?

Resources (practice)
To what extent are individual businesses able in practice to form and operate effectively?
How difficult/easy is it in practice to register a business? How many days does it take on average? How costly is the process of registering a business? Are laws concerning the formation, operation, insolvency and winding up of businesses effectively enforced? Is the complaints mechanism working effectively? Are property rights protected effectively in practice?

Independence (laws)
To what extent are there legal safeguards to prevent unwarranted external interference in activities of private businesses?
To what extent does the legal system provide a role for public officials in terms of the start-up and operation of private businesses (e.g. registration, licensing, trademark registration and protection and trade practice)? What are the complaints mechanisms for businesses to seek redress in case of undue external interference? Are there regulations which allow businesses to seek compensation in case of undue external interference?

Independence (practice)
To what extent is the business sector free from unwarranted external interference in its work in practice?
Are there examples of government officials abusing office to exploit the private sector? How common is it for state officials to solicit unofficial payments in their dealings with private businesses? Are there examples of abuse of state power to gain access to private sector assets or resources? Are there examples of the state exercising undue authority over the economy that subverts the rule of law? How difficult is it for a business to complain or file a law suit against the behaviour of the public administration or a civil servant?

Governance

Transparency (law)
To what extent are there provisions to ensure transparency in the activities of the business sector?
How weak/stringent are financial auditing and reporting standards? Does the state or stock exchange require businesses to be annually audited by an external auditor? Are these audits required to be published? Are there statutory codes of conduct that accountants must observe – in particular, are accountants required to adhere to International Financial Reporting Standards? Are there annual banking inspections?

Transparency (practise)
To what extent is there åpenhet og innsyn in the business sector in practice?
Is general data on registered companies (names of directors, contact details, annual reports etc) available to the public? How effectively applied are financial auditing and reporting standards? Is there third-party verification of financial records? Is information on the ownership structure of businesses publicly available? Do large corporations report on corporate responsibility and sustainability? What do companies disclose in relation to countering corruption? To what extent are these disclosures available to the public?

Accountability (law)
To what extent are there rules and laws governing oversight of the business sector and governing corporate governance of individual companies?
How comprehensive are corporate governance provisions in the laws? Does the law define to whom managers of different types of enterprises must report (e.g. to partners, to shareholders; to the Board)? Is there an appropriately funded and professionally staffed financial regulator overseeing companies? Is there a stock market oversight body?

Accountability (practice)
To what extent is there effective corporate governance in companies in practice?
To what extent are existing provisions effective in ensuring good corporate governance? To what extent are oversight bodies effective in practice? To what extent does the state incentivise companies to disclose anti-corruption relevant information?

Integrity (law)
To what extent are there mechanisms in place to ensure the integrity of all those acting in the business sector?
Are there sector-wide codes of conduct? Do any businesses or sectors have mandatory anti-corruption codes? How comprehensive are they? Do they cover individual behavior? Do these provisions extend to Boards? Are they comprehensive (i.e. do they cover conflict of interest, bribery and corruption, good commercial practice, gifts and entertainment policies, whistleblowing?) Does the laws expressly prohibit bribery when doing business abroad? Does effective legislation exist to provide meaningful sanctions in the case of private sector bribery? Does legislation cover both personal and corporate liability? Does the law require bidders for public contracts to have ethics programmes (e.g. anti-corruption agreements, business principles) in place and the corresponding compliance mechanisms? Are corporate codes of conduct and other aspects of corporate responsibility rare/nonexistent OR frequent? Do large corporations generally have professional chief compliance officers?

Integrity (practice)
To what extent is the integrity of those working in the business sector ensured in practice?
Are existing codes applied/enforced effectively? How common is bribery by businesses in the country and abroad? Are chief compliance officers generally effective and empowered in their work? Are whisteblowing policies applied effectively? What internal procedures/ monitoring mechanisms have companies put in place to prevent cases of bribery? Is there a blacklist of companies that engage or have engaged in corrupt practice and money laundering? Have many companies signed integrity pacts? To what extent is there a general concern for integrity within and from outside the private sector? Is it common for companies to train employees on issues of integrity? Is legislation on foreign bribery implemented and are sanctions applied in proven cases?

Role

Anti-corruption policy engagement
To what extent is the business sector active in engaging the domestic government on anti-corruption?
Is anti-corruption on the agenda when large business associations and chamber of commerce meet the government? Are there examples of business associations publicly calling on the government to fight corruption? Have many companies subscribed to the UN Global Compact?

Support for/engagement with civil society
To what extent does the business sector engage with/provide support to civil society on its task of combating corruption?
Are there examples of joint business-civil society initiatives on combating corruption? Are there examples of businesses providing financial support to civil society initiatives seeking to combat corruption?

Om Transparency International:

Transparency International (TI) er den globale sivilsamfunnsorganisasjonen som står i spissen for kampen mot korrupsjon. Gjennom flere enn 90 avdelinger over hele verden og et internasjonalt sekretariat i Berlin sprer TI kunnskap om skadevirkningene av korrupsjon og samarbeider med myndigheter, næringsliv og sivilsamfunn om å utvikle og iverksette effektive tiltak for å bekjempe korrupsjon.

TIs norske avdeling ble grunnlagt i 1999 og holder til i Oslo.

Bli medlem av Transparency International Norge:
Besøk hjemmesiden **www.transparency.no** for å søke om medlemsskap.

Transparency International Norway
Dronning Maudsgt. 15, PB 1385 Vika, 0114 Oslo
ISBN 978-82-998222-5-1